



HAL
open science

Les ateliers de charité en Dauphiné : l'assistance par le travail entre secours et enjeux économiques (1771-1917)

Cyrille Marconi

► **To cite this version:**

Cyrille Marconi. Les ateliers de charité en Dauphiné : l'assistance par le travail entre secours et enjeux économiques (1771-1917). Droit. Université de Grenoble, 2012. Français. NNT : 2012GREND012 . tel-00910894

HAL Id: tel-00910894

<https://theses.hal.science/tel-00910894v1>

Submitted on 28 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Histoire du droit**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Cyrille MARCONI

Thèse dirigée par **Jean-Christophe GAVEN**

préparée au sein du **CERDHAP**
dans l'**École Doctorale Sciences Juridiques**

Les ateliers de charité en Dauphiné.

L'assistance par le travail entre secours et enjeux économiques (1771-1917)

Thèse soutenue publiquement le **28 septembre 2012**,
devant le jury composé de :

M. Jean-Pierre ALLINNE

Professeur à l'Université de Pau (Membre)

M. Philippe DIDIER

Professeur émérite à l'Université Pierre-Mendès-France (Président)

M. Bernard GALLINATO-CONTINO

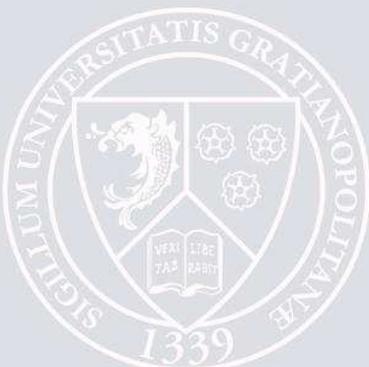
Professeur à l'Université Bordeaux IV (Rapporteur)

M. Jean-Christophe GAVEN

Professeur à l'Université Toulouse I Capitole (directeur de thèse)

M. Olivier VERNIER

Professeur à l'Université de Nice Sophia-Antipolis (Rapporteur)



L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Bien loin de se résumer au seul résultat d'un travail solitaire, la thèse est certainement tout autant, si ce n'est plus, le produit de l'influence des diverses personnes que le thésard est amené à rencontrer tout au long de sa recherche. Je tiens donc à remercier ici sincèrement toutes celles dont le soutien m'a permis de mener à bien ce travail.

En premier lieu, je souhaite remercier le professeur Jean-Christophe Gaven d'avoir bien voulu accepter de diriger mes travaux. Je ne saurais trop lui exprimer ma gratitude pour la façon dont il m'a guidé. Il ne fut pas un maître et moi son disciple, mais un vrai directeur qui a mis toutes ses qualités tant humaines que scientifiques au service du développement et de l'amélioration de ma propre réflexion.

Je tiens également ici à remercier le professeur Martial Mathieu pour la confiance qu'il m'a témoigné en me permettant de m'engager dans ce travail de thèse.

Celui-ci n'aurait probablement pas vu le jour sans le dévouement et la compétence du personnel des différents dépôts d'archives que j'ai eu à explorer. Je souhaite ici leur exprimer mes remerciements pour l'intérêt qu'ils ont porté à mes recherches et leur souci constant de m'en faciliter la réalisation.

Ce travail doit aussi beaucoup à la qualité des relations que j'ai pu tisser avec l'équipe d'enseignants-chercheurs dans laquelle j'ai évolué. L'entraide et la solidarité qui y régnaient ont été déterminants pour pouvoir parvenir à l'aboutissement de mes recherches. Que soient ainsi sincèrement remerciés mes collègues et amis, Amélie, Claire, Floriane, Jérôme, Marjorie, Maxime et Sylvain.

Au-delà du strict cadre du travail, mes pensées vont également à mes amis proches qui tous ont joué un rôle fondamental soit par leur relecture ou leur aide technique soit tout simplement par leur affection. Je témoigne donc ma plus profonde reconnaissance à Clara, Éric, Hugo, Olivier et Paul avec une pensée particulière pour Audrey dont la présence et les mots ont été indispensables.

Enfin, je désire exprimer toute ma tendresse à mes parents, Gisèle et Jacques, pour la confiance, les encouragements et le soutien indéfectible qu'ils n'ont cessé de me témoigner, à mon frère Mathias, pour sa joie de vivre et à ma grand-mère Rose pour son amour.

SOMMAIRE

Tables des abréviations
Introduction

**Première partie. L'ambition des ateliers de charité :
l'assistance par le travail fondée sur l'utilité des pauvres
(1771-an III)**

Chapitre premier. L'émergence de la primauté de l'utilité des pauvres sur le traitement de l'indigence (1771-1790)

Section 1. Proposer du travail aux pauvres valides : un projet modeste de traitement de l'indigence

Section 2. Exiger l'utilité du travail des pauvres valides : une volonté de contribution au développement économique local

Chapitre Second. La consécration de la primauté de l'utilité des pauvres sous la Révolution (1790-an III)

Section 1. La rupture avec les ateliers d'Ancien Régime : la mise à l'écart de l'impératif d'assistance

Section 2. Les réticences à la rupture avec les ateliers d'Ancien Régime : le maintien de l'impératif d'assistance dans les Hautes-Alpes

**Deuxième partie. La renonciation des ateliers de charité :
l'assistance par le travail face à l'inutilité des pauvres au XIX^e siècle**

Chapitre premier. Le secours extraordinaire des indigents valides :
fonction principale des ateliers de charité au XIX^e siècle

Section 1. La contingence de l'assistance par le travail des indigents valides

Section 2. L'exigence d'une organisation adaptée aux indigents valides

Chapitre second. La réalisation de travaux utiles :
une fonction subsidiaire des ateliers de charité au XIX^e siècle

Section 1. Les ateliers de charité au XIX^e siècle : une réponse inadaptée aux enjeux économiques

Section 2. Les ateliers de charité au XIX^e siècle : une forme inadaptée d'assistance par le travail

Conclusion générale
Annexes
Sources
Bibliographie
Table des matières

TABLE DES ABRÉVIATIONS

ADD	Archives départementales de la Drôme
ADHA	Archives départementales des Hautes-Alpes
ADI	Archives départementales de l'Isère
AMG	Archives municipales de Grenoble
AMV	Archives municipales de Valence
AM (nom de ville)	Archives municipales suivi du nom de la commune
AN	Archives nationales
Art.cit	Article précité
BMG	Bibliothèque municipale de Grenoble
dir.	Sous la direction de
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i> (au même endroit)
<i>Infra</i>	Plus bas
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato, opus citatum</i> (dans l'ouvrage précité)
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaire de Grenoble
PUL	Presses universitaires de Lyon
PULIM	Presses universitaires de Limoges
PUN	Presses universitaires de Nancy
PUR	Presses universitaires de Rennes
s.	Suivant(es)
s. d.	Sans date
s. l.	Sans lieu
s. l. n d.	Sans lieu ni date
s. n.	Sans nom de maison d'édition
<i>Supra</i>	Plus haut
v ^o	<i>verbo</i> (au mot)

INTRODUCTION

« On les surnomme parfois "les canapés". Dans le milieu de l'insertion professionnelle, on connaît bien ces demandeurs d'emploi qui ne demandent plus grand-chose, sinon de rester chez eux devant la télévision. Le travail n'est plus qu'un vieux souvenir. Leur univers se résume à un gros sofa face à un immense écran plat qui ronronne en permanence pour meubler la solitude. [...] "Les canapés" sont toujours là, aussi nombreux qu'avant. Peut-être plus nombreux même, disent ceux qui, à l'instar de Laurent Wauquiez [ministre chargé des affaires européennes, ndla], voudraient bien les envoyer travailler gratuitement quelques heures par semaine. Histoire d'offrir une "contrepartie" à la collectivité. Pour les obliger aussi, tout simplement, à se lever de leur canapé »¹.

La violente condamnation morale du chômeur exprimée dans l'extrait de cet article tiré d'un des plus importants quotidiens d'information français fait suite au constat alarmant dressé par certains responsables politiques au cours de l'année 2011. La France serait atteinte d'une maladie mortelle en ce que son organisation sociale permettrait à un individu au chômage de bénéficier de la solidarité nationale sans fournir aucune contrepartie et vivre ainsi aussi bien, si ce n'est mieux, qu'une personne ayant un emploi². Pour remédier à cette situation, l'idée a été émise d'obliger le chômeur bénéficiaire de prestations sociales à fournir un travail d'utilité sociale de quelques heures par semaine de manière à donner à la collectivité la contrepartie de l'allocation qu'elle lui octroie³.

¹ *Le Figaro*, 3 juin 2011.

² Le ministre chargé des affaires européennes dont il est question dans l'article précité a en effet déclaré vouloir s'attaquer aux « dérives de l'assistanat ». Pour lui, « la principale injustice dans notre pays, c'est que celui qui travaille n'ait pas un véritable écart avec celui qui bénéficie des minima sociaux (sic). Cette situation là, poursuit-il, est pour moi le cancer de la société française ». *BFM TV*, émission « BFMTV-2012 » du 8 mai 2011.

³ Cette proposition a été formalisée en août 2011 dans un rapport parlementaire réalisé par Marc-Philippe Daubresse au sujet des chômeurs bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA). Le député préconise l'établissement d'un « contrat unique d'insertion de 7 h. (une journée) par semaine pour les allocataires du RSA socle, en état de travailler, inactifs, qui n'ont pas de perspective d'emploi ni de contrats aidés ». Rejetant l'idée d'un travail gratuit le député explique que celui-ci sera « rémunéré au SMIC (214 euros de salaire mensuel net versé par l'employeur, soit 140 euros de gain net pour l'allocataire) » et consistera en une « activité d'utilité sociale ». Marc-Philippe Daubresse, *Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion*, août 2011.

La doctrine s'est immédiatement saisie de cette actualité politique en ce qu'elle permet d'alimenter la réflexion autour de la question fondamentale de la « conditionnalité » des revenus de remplacement et autres minima sociaux dont bénéficie la personne qui ne travaille pas⁴. En effet, cette proposition s'inscrit dans la continuité d'une évolution législative qui, depuis plusieurs années, va dans le sens du développement des devoirs sociaux mis à la charge du chômeur (rechercher activement un emploi, ne pas refuser un emploi sans motif légitime, répondre aux convocations, chercher à se reclasser, à se former...) dont le respect conditionne le versement de son indemnisation. L'idée de « contrepartie » a ainsi récemment fait son apparition dans le champ juridique des prestations sociales aux chômeurs⁵ et l'annonce de la nécessité d'imposer à certaines catégories d'entre eux une obligation de fournir des heures de travail à la communauté en échange d'une allocation chômage constitue une étape supplémentaire vers la consécration de cette idée en droit interne. La France se mettrait ainsi au diapason de certains de ses voisins européens tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne où l'obligation pour le chômeur de fournir un travail en échange d'une aide sociale fait d'ores et déjà partie de leur dispositif de traitement du chômage⁶. Pour expliquer ce retard français, Christophe Willmann donne une intéressante explication. Selon lui, il provient du fait que *« d'inspiration anglo-saxonne, conformément à une tradition juridique différente de la nôtre, et inspirée certainement de considérations morales et éthiques ignorées de notre droit, la référence à la "contrepartie" heurte notre conception de la solidarité, du droit au secours, de l'aide que l'État et les partenaires sociaux doivent aux chômeurs/bénéficiaires de minima sociaux. Si "dette" il y a, elle serait due non par les chômeurs ou bénéficiaires de minima sociaux en contrepartie du bénéfice d'aides ou allocations, mais par l'État/collectivités territoriales/partenaires sociaux, qui doivent leur assurer subsistance et*

⁴ Christophe Willmann, « Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? À propos de la « conditionnalité » de revenus de remplacement et autres minima sociaux », *Droit social*, n°705, 1-janvier 2012, pp. 79-86.

⁵ Michel Borgetto, « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2009, p. 3-17 ; Diane Roman, « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des devoirs sociaux », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2009, pp. 63-78 ; Christophe Willmann, « Emploi, chômage, une analyse juridique de notions de « contrepartie » et de « conditionnalité » » in Patrick Du Cheyron et Didier Gélot (dir.), *Droit et pauvreté*, Contributions issues du séminaire Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion social (ONPE) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES-MIRE), 2007, p. 83-104.

⁶ Christophe Willmann, « Politiques de l'emploi... », art. cit., p. 80.

accompagnement personnalisé au retour vers l'emploi. Le débat en France sur la "contrepartie" fonctionne donc à front renversé »⁷.

Les « traditions juridiques » françaises, sont ici invoquées comme le principal facteur d'explication de l'état actuel de notre droit et de sa spécificité. Cependant, un examen attentif de l'histoire nous impose de remettre en question l'interprétation qui en est faite ici. En effet, bien loin d'être uniquement appréhendée à « front renversé », l'idée de « contrepartie » entendue comme l'obligation pour les individus valides - c'est-à-dire ayant les capacités physiques de travailler - de fournir à la collectivité un travail utile socialement pour pouvoir recevoir un secours en échange est présente depuis des siècles dans la manière dont les pouvoirs publics ont envisagé le traitement du chômage. Près de deux cents ans avant les récentes déclarations de nos dirigeants, Joseph-Henri-Joachim Lainé, ministre de l'Intérieur sous la Restauration, déclarait que « *des secours en argent ou en nature soulagent momentanément le pauvre, mais ils le laissent dans l'oisiveté, ils l'habituent même à la paresse, à la fainéantise, et l'exposent aux désordres qui en sont les suites. Le travail au contraire l'entretien dans une utile activité, et l'accoutume à chercher ses moyens d'existence dans l'emploi de ses forces* »⁸. Déjà, la condamnation de l'oisiveté du pauvre, mère de tous les « désordres », et la nécessité de lui imposer la réalisation d'une « utile activité » sont évoqués. Depuis longtemps, le pauvre est donc soumis à l'exigence de fournir une « contrepartie » au secours qu'il reçoit de la collectivité lorsque celui-ci est en capacité de travailler. La mise en avant de cet impératif par les dirigeants politiques actuels ne constitue donc aucunement une innovation ou une rupture mais bien au contraire s'inscrit dans des considérations très anciennes qui touchent à la recherche des justifications de l'assistance à porter aux plus démunis⁹. Les motivations qui engagent la société à secourir ses membres les plus pauvres sont diverses et bien souvent se chevauchent au cours du temps. L'assistance peut ainsi provenir d'une démarche religieuse, de la simple volonté de satisfaire les besoins élémentaires mais également de la recherche de légitimité par les pouvoirs en place, de la satisfaction d'une

⁷ Christophe Willmann, « Emploi, chômage... », art. cit., p. 100.

⁸ AN F¹⁵ 2773, Compte rendu du ministre de l'Intérieur adressé au roi des mesures pour assurer le soulagement de la classe indigente, daté d'octobre 1817.

⁹ Le parallèle entre les mesures préconisées dans les siècles passés et les dispositifs actuels de traitement de la pauvreté valide a été récemment mis en évidence par Aurélien Purière, démontrant ainsi la permanence de la question de la « contrepartie » dans le cadre de la prise en charge de cette catégorie particulière de pauvres. Aurélien Purière, *Assistance sociale et contrepartie. Actualité d'un débat ancien*, Paris, L'Harmattan, 2008.

logique économique ou du maintien de l'ordre social¹⁰. Dans ce cadre, l'assistance au pauvre valide sans emploi possède une importante spécificité que la perspective historique permet de mettre en évidence. Si toutes ces considérations permettent de justifier sa prise en charge, il apparaît également que celle-ci ne peut avoir lieu qu'à la seule condition que le pauvre fournisse en contrepartie un travail utile à la collectivité. Cette idée de la « contrepartie » en travail ne constitue pas une originalité de notre époque mais s'est déjà réalisée dans l'histoire et ce de la manière la plus tangible et la plus durable à travers l'institution des ateliers de charité à laquelle est consacrée notre étude.

L'assistance par le travail, c'est à dire « *une assistance donnée par la société corollairement au travail fourni par l'assisté* »¹¹, a été considérée pendant longtemps comme la seule à laquelle pouvait prétendre le pauvre valide. À la veille de la Révolution française et durant tout le XIX^e siècle, cette idée s'est matérialisée sous la forme de l'institution des ateliers de charité que Camille Bloch définit comme « *un établissement de travail libre, destiné aux ouvriers laborieux et valides que des moments de crise ou de misère laissent temporairement sans ressources et dans lequel ils trouvent un emploi utile de leurs facultés, une paye réduite, sans doute, mais suffisante pour subvenir aux besoins essentiels* »¹². Les principales caractéristiques des ateliers de charité peuvent d'ores et déjà être dégagées de cette définition. Ils constituent un lieu où les personnes qui n'ont que leur travail pour assurer leur subsistance peuvent venir sans y être contraintes par la force publique afin de trouver un salaire qui sera la contrepartie du travail utile à la collectivité qu'elles auront produit. Ce travail n'est pas offert à n'importe qui mais est spécialement dédié à des personnes qui, travaillant habituellement, se retrouvent involontairement sans travail du fait de la survenance d'un évènement, souvent une crise économique, qui a accru le chômage de manière exceptionnelle. Pour ne pas tomber dans la misère, elles pourront trouver au sein des ateliers de charité le minimum leur permettant de subvenir à leurs besoins vitaux.

Cette définition nécessite toutefois certaines précisions. En effet, l'expression « atelier de charité » peut prêter à certaines confusions en raison du sens habituellement donné aux mots qui la composent. Le terme « atelier » tout d'abord renvoie usuellement à

¹⁰ Concernant la diversité et la permanence des motivations sous-tendant la protection sociale, voir André Gueslin, Pierre Guillaume, *De la charité médiévale à la sécurité sociale. Economie de la protection sociale du Moyen Age à l'époque contemporaine*, Paris, Éditions ouvrières, 1992, p. 14-16.

¹¹ Édouard Cormouls-Houlès, *L'assistance par le travail*, thèse de droit, Paris, 1910, p. 3.

¹² Camille Bloch, *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution*, Thèse de lettres, Paris, 1908, p. 200.

un endroit clos où œuvrent les artisans. Par exemple, selon *Le Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, l'atelier désigne un « *endroit, local où des artisans, des ouvriers travaillent ensemble au même ouvrage ou pour la même personne* »¹³. Or, comme l'indiquent Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, « *les ateliers de charité prennent souvent la forme de chantiers de construction ou de réparations de chemins* »¹⁴. En effet, les ateliers de charité consistent dans la plupart des cas en chantiers en extérieur où les ouvriers employés exécutent des travaux de remuement de terre sur des chemins situés aux abords d'agglomérations urbaines de plus ou moins grande taille. Ils regroupent généralement quelques dizaines de personnes provenant des villages, bourgs ou villes situés à proximité et venant y travailler pour une durée dépassant rarement quelques semaines.

Par ailleurs, le terme de « charité » ne doit pas non plus induire en erreur. Ces ateliers ne font pas parties des institutions charitables établies le plus souvent sous la tutelle de l'Église existante sous l'Ancien Régime¹⁵. Cependant cette appellation a sa raison d'être qui doit être recherchée dans le mouvement de réforme des institutions d'assistance menée au temps de Turgot et Necker. Tous deux entreprirent dans les années 1770 un effort de réglementation des bureaux de charité afin d'en encourager l'établissement dans chaque paroisse du royaume¹⁶. Or, Camille Bloch indique que « *par l'analyse de l'instruction sur les bureaux de charité, on a pu voir quelle étroite connexion Turgot avait établie entre cette institution et celle des secours de travail distribués par les ateliers de charité* »¹⁷. En cette fin du XVIII^e siècle, bureaux et ateliers de charité marchent main dans la main car « *alors que les bureaux de charité donnent des secours aux infirmes et aux malades, les ateliers de charité offrent du travail aux journaliers sans emploi* »¹⁸. Par conséquent, l'appellation « ateliers de charité » paraît être influencée par celle de « bureau de charité » dont l'existence est d'ailleurs beaucoup plus ancienne¹⁹. Cependant, bien que le terme de « charité » soit commun à ces deux institutions, leurs

¹³ Pierre Larousse, v^o « atelier », *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1866-1876.

¹⁴ Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, 1997, p. 184.

¹⁵ Pour un panorama des diverses formes d'initiatives charitables avant la Révolution voir Jean Imbert, « Les institutions sociales à la veille de la Révolution », in Jean Imbert (dir.), *La protection sociale sous la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1990, p. 57-71.

¹⁶ Camille Bloch, *op. cit.*, p. 194-198.

¹⁷ *Ibid.* p. 198.

¹⁸ Lucien Bély, v^o « ateliers de charité », *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.

¹⁹ Ces types de bureau dont le nom a varié selon les lieux et les époques apparaissent dès le XIII^e siècle. Jean Imbert, « Les institutions sociales... » *op. cit.*, p. 66.

fonctions d'assistance sont radicalement différentes. La première distribue des secours sous forme de don gratuit tandis que la seconde ne les octroie qu'en contrepartie d'un travail fourni par l'assisté. Par ailleurs, la complémentarité de ces deux institutions ne s'accompagne pas d'une identité de fonctionnement. Les bureaux de charité sont créés le plus souvent à l'initiative des curés des paroisses et leurs ressources reposent en grande partie sur les quêtes. En revanche, les ateliers de charité sont avant tout des institutions établies à l'initiative des pouvoirs publics lors de la survenance de période de chômage importante et dont le financement provient essentiellement des budgets de différentes collectivités publiques qui participent à leur organisation. Les particuliers n'interviennent qu'épisodiquement et à des degrés très variables selon les périodes. La direction et la surveillance des travaux au sein des ateliers de charité sont très souvent assurées par les maires des communes sur le territoire desquelles ils sont établis, avec parfois l'aide de personnel de l'administration des ponts et chaussées ou de la voirie. Ce sont également eux qui, après avoir parfois pris l'avis des curés ou des institutions ayant une bonne connaissance de la population pauvre du lieu, décident des personnes susceptibles de bénéficier des secours proposés. Enfin, contrairement aux bureaux de charité qui se transformeront en bureaux de bienfaisance gérés par les municipalités à partir de 1796²⁰, la dénomination d'« ateliers de charité », malgré les critiques et les remises en cause dont l'institution fera l'objet, se maintiendra jusqu'à la Première Guerre mondiale²¹.

Ces ateliers de charité dont nous venons de donner un premier aperçu général fonctionnent en France entre la fin du XVIII^e siècle et le début du XX^e. Mais cette institution dont l'histoire tient sur environ 150 ans procède d'une appréhension de la question des pauvres valides qui trouve ses racines dans des temps beaucoup plus anciens. Diane Roman parle du « *souci séculaire de mise au travail des pauvres valides* » qui remonte au Moyen Âge²². Robert Castel en date précisément l'apparition à l'année 1349 lorsqu'est édictée l'ordonnance du roi d'Angleterre Édouard III connue sous le nom de « Statut des travailleurs »²³. Celle-ci énonce pour la première fois clairement l'impératif catégorique de travailler pour tous ceux qui n'ont d'autres ressources pour vivre que la

²⁰ Jean Imbert, « Vers le redressement : le Directoire », in Jean Imbert (dir.), *La protection sociale sous la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1990, p. 449-457.

²¹ Nous pouvons d'ores et déjà préciser que d'autres dénominations seront employées au fil des années. Ainsi, nous pourrions trouver les expressions « ateliers publics », « ateliers de secours », « ateliers de travail », « ateliers municipaux » ou « communaux ». Bien souvent, le changement de dénomination n'entraîne pas de changement de la nature de l'institution. Nous exposerons au cas par cas, les raisons des changements de dénomination qui interviennent au cours de certaines périodes.

²² Diane Roman, *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, LGDJ, 2002, p. 174.

²³ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1995, p. 111.

force de leur bras. Par ailleurs, elle impose que le pauvre valide accepte tout type d'emploi dans le cadre de la seigneurie à laquelle il appartient. Enfin, elle interdit à ces individus capables de travailler de se soustraire à cette obligation de travail en ayant recours à la mendicité. Le milieu du XIV^e siècle voit ainsi se mettre en place la grande distinction qui traversera les siècles entre les pauvres qui méritent la charité et les autres considérés comme réprouvés, le critère de ce mérite étant l'incapacité involontaire à vivre de son travail²⁴. Loin d'être propre à l'Angleterre, cette injonction à gagner sa vie en travaillant est commune à toute l'Europe féodale. On trouve en France une ordonnance de Jean II le Bon de 1351 concernant ceux « *qui se tiennent oyseux par la ville de Paris [...] et ne veulent exposer leur corps à faire aucune besogne* » leur enjoignant de « *faire aucune [c'est-à-dire n'importe qu'elle] besogne de labour en quoi ils puissent gagner leur vie ou vident la ville de Paris* »²⁵ sous peine d'être condamnés à l'emprisonnement, au pilori en cas de récidive et, à la troisième reprise au fer rouge et au bannissement. L'affirmation de ces obligations de travailler est la conséquence des importants bouleversements que connaît l'organisation de la société féodale au cours de la seconde moitié du XIV^e siècle. Les guerres, la Grande Peste qui décima une grande partie de la population européenne mais également le développement du commerce dans les siècles précédents ont entraîné un « *ébranlement des rapports sociaux* » marquée notamment par une « *mobilité incontrôlable des paysans* ». Un important fractionnement de propriété foncière allié au développement des transactions entre les propriétaires aboutissent à ce que nombre de paysans se retrouvent dépossédés de leur terre. Il en résulte une masse de pauvres « en liberté » circulant notamment vers les villes où ils vont chercher à s'employer au sein des métiers de l'artisanat mais pour lesquels ils ne sont pas qualifiés. Ces anciens paysans constituent une « population résiduelle » qui ne trouve pas sa place au sein des structures traditionnelles de la société féodale. S'opère donc une « *brusque propension à la mobilité dans une formation sociale qui n'est pas prête à l'accueillir* »²⁶.

²⁴ Michel Mollat, *Les pauvres au Moyen Âge*, Paris, Hachette, 1978, p. 348-349. Il faut noter toutefois que la distinction entre bons et mauvais pauvres était déjà évoquée par les décrétistes du XII^e siècle. Par exemple, Rufin de Bologne distingue les mendiants « honnêtes » des mendiants « malhonnêtes » qui sont des gens capables de travailler mais préférant mendier et voler. Bronislaw Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987, p. 36-37.

²⁵ Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.*, p. 115-116. Ces ordonnances proviennent également du besoin des employeurs de lutter contre la hausse du prix du travail consécutive à la diminution de l'offre de main d'œuvre résultant des épidémies et de la baisse de la natalité. Dans les textes du pouvoir royal, le devoir de travailler est accompagné de l'obligation d'accepter les conditions de rémunérations d'avant l'épidémie. Voir notamment Bronislaw Geremek, *op. cit.*, p. 109-111.

²⁶ Pour une synthèse de l'évolution des structures économiques et sociales au XIV^e siècle, voir Robert Castel, *Les métamorphoses... op.cit.*, p. 118-140.

Certains profitent de cette mobilité en bénéficiant des nouvelles transactions de terre mais nombre d'entre eux se retrouvent totalement exclus de l'organisation sociale, pris entre l'injonction de travailler et l'impossibilité de travailler soit au sein des formes séculaires d'occupation des terres, soit dans le cadre de l'organisation corporative des métiers. Dans ce contexte, l'obligation de travailler dans les structures traditionnelles apparaît comme un moyen de résoudre cette contradiction en fixant les travailleurs sur leur territoire et dans leur condition, à la campagne pour maintenir ou intensifier la productivité de la terre, à la ville pour maintenir la productivité du travail industriel dans le cadre des monopoles corporatifs. Parallèlement, le discours sur l'inutilité des pauvres valides commence à apparaître²⁷ et vise en premier lieu les vagabonds qui en constituent la frange la plus marginale²⁸. Aptes au travail mais oisifs et étrangers de surcroît, ce sont les « inutiles au monde »²⁹ accusés d'être la source de tous les désordres au sein de la société. Pour remédier au problème posé par ces vagabonds, plusieurs réponses sont envisagées dont le caractère est essentiellement répressif³⁰. Ainsi la mesure la plus primitive et la plus générale est le bannissement. La peine des galères est également particulièrement redoutée des vagabonds. Le vagabondage est donc un délit qui a parfois même été considéré comme le délit suprême passible de la peine de mort. Aux côtés de ces mesures destinées à faire disparaître le vagabond, la mise au travail forcé est envisagée afin de « rendre utile ces inutiles au monde »³¹. Celle-ci constituera en effet la grande constante de toute la législation sur le vagabondage. Dès 1367, à Paris, les vagabonds arrêtés effectuent des travaux publics comme curer les fossés ou réparer les fortifications de la ville. La même expérience est tentée à Toulouse vingt-huit ans plus tard³².

²⁷ La deuxième moitié du XIV^e siècle est le siège d'une remise en question de la charité pour les mendiants valides. Celle-ci commence notamment à être fondée sur leur inutilité. Ainsi dans le *Songe du Vergier* peut-on lire que, de la part d'hommes aptes au travail, mendier est nuisible au « commun prouffit ». Michel Mollat, *op. cit.* p. 306.

²⁸ Selon Michel Mollat, « on tolérait le mendiant, on haïssait le vagabond ». L'auteur marque ainsi une distinction faite entre ces deux catégories de pauvres. Le vagabond qui se caractérise par son absence de domicile faisait l'objet d'une particulière méfiance. En effet, « dans une société où les relations d'homme à homme jouent encore un grand rôle, n'être reconnu par personne et ne pouvoir s'avouer lié à personne, est le signe, poussé à l'extrême, de l'isolement ». Par conséquent, « la méfiance était instinctive et systématique à l'égard d'un « étranger », inconnu, sans travail, criminel ou pour le moins délinquant en puissance, et porteur possible de quelque épidémie ». Michel Mollat, *op. cit.* p. 299.

²⁹ Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.* p. 140.

³⁰ Pour une étude de l'évolution des politiques répressives du vagabondage voir Bernard Schnapper, « La répression du vagabondage et sa signification historique du XIV^e au XVIII^e siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, 1985, n°2, p.143-157.

³¹ Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.* p. 145-147.

³² Plus généralement Michel Mollat explique que « la contrainte au travail des pauvres valides et des vagabonds fut partout, au milieu du XIV^e siècle, l'objet d'ordonnances ». Michel Mollat, *op. cit.*, p. 350-351.

D'occasionnelle et réservée aux vagabonds à la fin du XIV^e siècle, la réquisition des pauvres pour les mettre au travail, devient systématique et s'étend aux mendiants³³ à partir du XVI^e siècle au cours duquel la pensée que les mendiants et vagabonds constituent des éléments lourds de menaces s'accroît. Sous l'effet d'un mouvement de concentration des terres entre quelques mains et des pillages causés par la soldatesque au moment des Guerres de religion, les paysans dépossédés de leurs terres affluent en masse vers les villes cherchant souvent de quoi survivre en mendiant³⁴. Par conséquent, l'image du pauvre va considérablement se détériorer au cours de ce siècle. L'exaltation de la pauvreté comme vertu éminente qui, aux riches comme aux pauvres, fournit des occasions de sanctification par l'aumône ou par l'humilité s'estompé largement. À la démythification de la pauvreté se substitue la vision du pauvre associé au mendiant considéré comme un danger pour l'ordre social. L'oisiveté est le principal grief qui est fait à la mendicité. Présentée comme la mère de tous les vices, les développements dénonçant ses méfaits se multiplient au sein de la littérature du XVI^e siècle³⁵. Elle est considérée comme d'autant plus dangereuse que se développe au même moment un discours d'exaltation du travail promu notamment par la religion protestante³⁶. Des penseurs tels que Calvin ou Barthélémy de Laffemas condamnent vigoureusement l'oisiveté en tant que désobéissance à un ordre divin³⁷. Les auteurs catholiques ne sont pas en reste à l'image de Vivès qui évoque la nécessité de faire respecter la loi universelle « *imposée par le seigneur à tout le genre humain : que chacun mange le pain acquis à*

³³ Au XVI^e siècle Philippe Sassier note que « *d'une façon générale, on utilise sans distinction le terme de mendiant et de pauvre* ». Philippe Sassier, *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique (XVI^e-XX^e siècle)*, Paris, Fayard, 1990, p. 68.

³⁴ Jean-Pierre Gutton, *La société et les pauvres. L'exemple de la généralité de Lyon (1534-1789)*, Paris, Les Belles Lettres, 1971, p. 231-234.

³⁵ Christian Paultre, *La répression de la mendicité et du vagabondage sous l'Ancien Régime*, Thèse de droit, Paris, 1906, p. 552-554.

³⁶ Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 244-247. La doctrine protestante de la prédestination conduit l'homme à chercher le signe de son élection divine. Le protestantisme affirme que l'enrichissement par le travail emporte présomption de salut et qu'en revanche, dans l'oisiveté le fidèle perdrait la preuve de son élection. De ce fait, le protestantisme développe une éthique fondée sur l'idée que c'est dans le travail que réside la vocation profonde de l'homme, l'oisiveté étant un témoignage d'impiété. Par conséquent, le pauvre qui travaille est plus digne d'être aidé que celui qui demeure oisif. Philippe Besnard, *Protestantisme et capitalisme*, Paris, Armand Colin, 1970, p. 77-85.

³⁷ Calvin affirme ainsi que « *quand Dieu a voulu que l'homme s'exerçât à cultiver la terre, il a condamné en la personne de celui-ci l'oisiveté et la nonchalance* ». Cf. Calvin, Commentaire sur Genèse, 2, 15, cité par Bieler, *La pensée économique et sociale de Calvin*, Genève, Georg, 1959, p. 407. De même Laffemas cite Job qui « *dit que l'homme est né pour travailler* ». Barthélémy de Laffemas, *Le Mérite du travail et labeur dédiés aux chefs de la police*, Paris, P. Pautonnier, 1602, p. 4, cité par Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 111.

son travail »³⁸. La concentration des pauvres dans les villes modifie la perception que les élites de l'époque en ont et modifie également les conceptions de l'assistance qu'il convient de leur prodiguer. En particulier, commence à se développer la condamnation d'une aumône inefficace distribuée indifféremment à tous les pauvres. L'incapacité des institutions charitables de l'Église à faire face à cet afflux de malheureux impose de repenser l'organisation de l'assistance. Un grand mouvement de réforme destiné à rationaliser la distribution de secours est lancé. S'inspirant d'expériences menées par certaines villes, des réformateurs tels que Vivès élaborent de vastes plans encourageant la participation des autorités laïques étatiques et municipales à l'organisation de la charité afin de centraliser les ressources et de « trier » les pauvres pour distinguer le véritable nécessiteux du simulateur³⁹. Le don que suppose l'aumône n'est pas à proprement parler interdite mais doit être rationalisé pour être efficace et permettre de nourrir le vrai pauvre seulement. Comme l'explique Philippe Sassier, « *désormais, les institutions de charité sont censées remplir une fonction de discernement entre les bons et les mauvais pauvres que le particulier ne peut assurer lui-même au moment où il est sollicité. Les propos sur la pauvreté s'attacheront donc essentiellement à établir des distinctions susceptibles de guider le don. On donne au nécessiteux malade ou invalide, à celui qui ne peut pas travailler alors qu'il le voudrait, à celui qui mène une vie ordonnée, à celui qui est humble et ne revendique pas l'aumône, mais est "honteux" de mendier. On ne donne pas à celui qui est bien portant et pourrait travailler, à celui qui vit dans le vice, à l'orgueilleux, au "criard" qui exige l'aumône comme un dû* »⁴⁰. Pour ces derniers, seul le travail peut être un moyen de secours, l'aumône leur est interdite. À Lyon par exemple, on voit s'établir à partir des années 1530 une assistance qui s'organise d'une part autour de l'Aumône générale destinée à fournir du pain aux indigents et, d'autre part, à partir de 1536, autour d'une politique de développement de l'industrie de la soie qui a pour but d'occuper les pauvres valides oisifs. Du fait des grandes révoltes des miséreux que la ville a connues auparavant, Lyon est en pointe dans le développement du travail forcé⁴¹. Mais l'idée d'imposer le travail aux mendiants valides est largement partagée dans le reste du royaume et plusieurs autres grandes villes organisent leurs ateliers publics comme Paris⁴²

³⁸ Jean Louis Vivès, *De l'assistance aux pauvres*, traduit par R. A. Casanove et L. Caby, Bruxelles, Valéro et fils, 1943, p. 191, cité par Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 111.

³⁹ Bronislaw Geremek, *op. cit.*, p. 240-246.

⁴⁰ Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 98.

⁴¹ Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 229-231 et 263-287.

⁴² Christian Paultre, *op. cit.*, p. 58-105.

ou Grenoble⁴³. Par ailleurs, plusieurs textes royaux édictés notamment sous François I^{er} destinés à organiser la réquisition des mendiants valides pour l'entretien d'ouvrages publics se succèdent au cours du XVI^e siècle⁴⁴.

Car l'absence de travail ne touche pas que les seuls vagabonds. Les villes comprennent toute une frange d'individus exclus du « travail réglé » c'est-à-dire des métiers règlementés sous forme corporative. Ces travailleurs « libres » occupent une position de salariés ne faisant que vendre leur force de travail au gré des besoins du marché. Bien souvent ils se retrouvent sans travail et, comme les vagabonds, sont contraints de mendier leur subsistance. Pour tous ces valides oisifs, la réponse de la royauté sera le travail forcé visant à redonner une utilité à ces bras inoccupés. En effet, l'exaltation du travail que l'on trouve dans les textes des auteurs du XVI^e siècle n'est que la conséquence du contexte économique dans lequel ils se situent. L'enjeu du moment est de trouver les moyens d'enrichir le royaume pour développer sa puissance face aux autres États européens en pleine expansion tels que la Hollande et l'Angleterre. Une politique de « *mobilisation générale des capacités de travail du royaume* » est alors amorcée dont le début peut être daté d'une déclaration de François I^{er} du 16 janvier 1545 dans laquelle « *l'Etat se fait un devoir de procurer du travail à tous ceux qui en manquent quitte à ce qu'il force les récalcitrants à se plier à cette obligation* »⁴⁵. Cette idée sera propagée avec la plus grande vigueur par le courant mercantiliste au début XVII^e siècle. Pèse désormais sur les pauvres valides une exigence d'avoir une utilité économique pour la collectivité qui prend la forme d'un véritable « *devoir de produire* » évoqué notamment par Montchrestien⁴⁶. Dangereux et inutiles, c'est en fonction de ces deux grands constats que va s'opérer le traitement des pauvres valides sans travail au cours du Grand Siècle. Sous l'influence des tenants du mercantilisme qui envisagent un plan complet de structuration du monde du travail fondé sur la nécessité d'exploiter la « pépinière » de travailleurs⁴⁷, s'amorce un grand mouvement visant à la mise au travail forcé par l'enfermement des

⁴³ Auguste Prudhomme, *L'assistance publique à Grenoble au commencement du XVI^e siècle*, Grenoble, Allier, 1898, p. 4-8. Voir également les développements de Bronislaw Geremek au sujet des initiatives des autorités municipales grenobloises. Bronislaw Geremek, *op. cit.*, p. 203-207.

⁴⁴ Pour la liste des ordonnances, édits et arrêt du Parlement concernant la mise au travail forcé des valides trouvés mendiants en ville, cf. Édouard Cormouls-Houlès, *L'assistance par le travail*, Paris, Arthur Rousseau, 1910, p. 169-172.

⁴⁵ Robert Castel, *Les métamorphoses...op. cit.* p. 218.

⁴⁶ Pour lui les mendiants sont « *des charges inutiles de la terre, hommes nez seulement pour consommer sans fruit* ». Antoine de Montchrestien, *Traité de l'æconomie politique dédié au Roy et à la Reyne mère du Roy*, 1615, introduction et notes de Th. Funck-Brentano, Paris, Plon, 1889, cité par Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 117.

⁴⁷ Robert Castel, *Les métamorphoses...op. cit.* p. 219.

pauvres valides soit dans les manufactures royales soit dans les hôpitaux généraux⁴⁸. Ces derniers, créés à Paris en 1656 puis dans toutes les villes et bourgs du royaume en 1662, avaient pour but d'enfermer l'ensemble des mendiants et vagabonds et de mettre au travail tous les valides⁴⁹. Ces mesures furent un échec. Les hôpitaux généraux ont accueilli une population très diverse composée de malades, d'enfants-trouvés, de vieillards infirmes, d'aliénés, d'invalides, en bref tout un ensemble de miséreux parmi lesquels les mendiants valides ne représentaient qu'une petite partie⁵⁰. Ainsi, rares furent les hôpitaux à s'investir vraiment dans des « manufactures d'hôpitaux » et dans le peu qui le firent la médiocrité de la main d'œuvre, la faiblesse des moyens et de l'encadrement ont rendu impossible l'organisation d'un travail véritablement productif. Les résultats furent donc très décevants et Robert Castel peut conclure que « *le beau projet de faire fructifier la force de travail des indigents valides du Royaume s'est en somme changé en entreprise d'ergothérapie pour quelques pensionnaires inoffensifs des hôpitaux* »⁵¹.

Cette volonté de mise au travail de la population indigente valide, manifestée au cours des XVI^e et XVII^e siècle, n'a pas fait l'objet de véritables réalisations pratiques. Mais l'idée que l'assistance des pauvres en état de travailler doit être économiquement utile est, quant à elle, bien établie. Au XVIII^e siècle le problème de la mendicité se pose de manière toujours plus aigüe⁵² et constitue une des préoccupations principales du pouvoir royal. En effet, la masse des travailleurs salariés s'accroît et se pose alors un problème de « *sous-emploi de masse* »⁵³ auquel le pouvoir monarchique répond par la réaffirmation de l'obligation de travailler pour ces valides. La mise au travail forcé est donc toujours préconisée, et l'internement des mendiants dans les hôpitaux généraux à nouveau

⁴⁸ Comme le démontre Philippe Sassier l'enfermement des pauvres répond également à la fonction spirituelle du pauvre dans son rôle d'intercesseur entre Dieu et ses bienfaiteurs pour assurer le Salut de ces derniers et du reste de la cité dans laquelle ces lieux d'enfermement sont établis. Aussi, bien qu'au XVI^e siècle l'exigence d'utilité économique du pauvre fasse son apparition, elle ne fait par pour autant totalement disparaître sa fonction spirituelle. Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 118-120.

⁴⁹ Pour une synthèse sur la nature et le fonctionnement des hôpitaux généraux sous l'Ancien Régime voir Jean Imbert, « Les institutions sociales... *op. cit.* », p. 43-48.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 44-45.

⁵¹ L'auteur précise également que « *la même illusion entache la création à peu près concomitante des manufactures royales, dont Colbert disait : « Outre les avant que produira l'entrée d'une grande quantité d'argent comptant dans le royaume, il est certain que, par les manufactures, un million de peuples qui languissent dans la fainéantise gagneront leur vie ; qu'un nombre aussi considérable gagnera sa vie dans la navigation et sur la mer ; que la multiplication presque à l'infini des vaisseaux multipliera de même la grandeur et la puissance de l'État ».* En fait, les manufactures royales ont très peu pesé sur le marché de l'emploi, et encore moins pour la mise au travail des « peuples qui languissent dans la fainéantise » ». Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.* p. 221 note 2.

⁵² Christian Paultre recense les innombrables écrits qui ont été produit sur le sujet au cours de ce siècle, Christian Paultre, *op. cit.*, p. 555-592.

⁵³ Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.* p. 223.

organisé par la déclaration royale du 18 juillet 1724. Mais en ce XVIII^e siècle la politique de mise au travail des pauvres valides va quelque peu évoluer. Du côté de la répression de la mendicité et du vagabondage, l'expérience de l'enfermement des mendiants dans les hôpitaux est un échec. Les recteurs d'hôpitaux répugnent à accueillir dans leurs établissements des mendiants inconnus⁵⁴. Face à ce constat, le pouvoir royal prescrit par une circulaire aux intendants du 5 septembre 1764 puis par un arrêt du conseil du 21 octobre 1767 la création de dépôts de mendicité où les mendiants et vagabonds arrêtés doivent être internés⁵⁵. À l'image des *workhouse* anglaises existant depuis le début du XVII^e siècle, les indigents valides y sont contraints au travail et soumis à une discipline très rigoureuse⁵⁶. L'obligation de travailler « *se fait ici répression pure, et la référence conservée au travail sert mal d'alibi [...] à des pratiques punitives de pure intimidation* »⁵⁷. Mais à côté de cette institution qui devient « *la pièce maîtresse de la répression de la mendicité* »⁵⁸ jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, l'obligation de travailler prend une forme autre où le travail n'est pas forcé mais « offert »⁵⁹ par les pouvoirs publics dans les ateliers de charité.

En effet, en ce dernier siècle de l'Ancien Régime, si l'oisiveté est toujours condamnée, il est de plus en plus admis qu'elle n'est pas seulement le résultat du comportement individuel dégradé des pauvres. À partir de la fin du XVII^e siècle, apparaît « *l'idée que l'état économique ou social explique la pauvreté. [...] On commence à penser que les hommes ne naissent pas forcément corrompus, et que les malheurs et leurs vices viennent surtout des conditions dans lesquels ils vivent* »⁶⁰. Par conséquent, puisqu'ils ne sont plus considérés comme tous responsables de la situation misérable dans laquelle ils se trouvent, les pauvres valides sans travail sont également susceptibles d'être assistés pour pallier les effets néfastes de l'organisation économique, et pas seulement punis. À partir de cette période, « *l'assistance tend ainsi à être présentée comme un*

⁵⁴ Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 439-441.

⁵⁵ Sur la politique répressive menée en direction des mendiants et des vagabonds par le biais des hôpitaux généraux puis des dépôts de mendicité, voir Jacques Depauw, « Pauvres, pauvres mendiants, mendiants valides et vagabonds ? Les hésitations de la législation royale », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1974, p. 401-418.

⁵⁶ Sur les dépôts de mendicité voir Jean Imbert, « Les institutions sociales... », *op. cit.*, p. 49-54 ; Camille Roiff, *De l'institution des dépôts de mendicité et ses résultats*, thèse de droit, Paris, 1912 ; Jules Vallée., *Les dépôts de mendicité. Leur utilisation comme moyen d'assistance*, thèse de droit, Paris, 1908.

⁵⁷ Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.* p. 223.

⁵⁸ Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 441.

⁵⁹ Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.* p. 224.

⁶⁰ Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 422.

devoir de la société »⁶¹. Mais cette assistance ne peut prendre n'importe quelle forme. Le discours sur l'utilité des pauvres est toujours plus vigoureux sur fond de condamnation sans appel de la charité⁶². Le mouvement physiocrate notamment « *insiste sur les effets désastreux de la charité ; elle enlève de la main d'œuvre aux campagnes, prive le royaume de travailleurs* »⁶³. Pour les hommes du XVIII^e siècle, l'assistance doit rendre les pauvres utiles à la collectivité. Dans ce cadre, « *le travail [...] apparaît comme la panacée conciliant les exigences d'ordre, d'utilité et de bienfaisance* »⁶⁴. Aussi, « *depuis la fin du XVII^e siècle une nouvelle forme d'assistance se fait jour : l'aide par le travail* »⁶⁵.

Pour ces indigents capables de travailler mais involontairement sans emploi, la puissance publique va s'efforcer de leur proposer des « *opportunités de travail* ». Plusieurs textes royaux de la fin du XVII^e et du début du XVIII^e siècle appellent à l'ouverture d'« ateliers publics » pour y occuper les mendiants valides à des travaux utiles⁶⁶. En outre, certaines villes présentent des initiatives de diverses natures destinées à établir des manufactures dans le but de fournir une aide au pauvre valide en échange de son travail⁶⁷. Mais l'assistance par le travail ne sera véritablement généralisée dans tout le royaume qu'avec l'institution des ateliers de charité créée à la fin du XVIII^e siècle. L'expression elle-même remonte à une date bien antérieure puisque d'après Michel Mourre, « *le plus ancien atelier de charité semble avoir été ouvert à Reims en 1454* »⁶⁸. Par ailleurs, certains intendants ont pu de leur propre initiative établir ce genre d'atelier

⁶¹ Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 184.

⁶² Selon Philippe Sassier, deux reproches sont formulés au XVIII^e contre la charité. « *D'une part l'Eglise assure son magistère spirituel, fonde ses privilèges sur une supercherie, en feignant de donner ce qu'en réalité elle doit ; d'autre part elle diffuse dans la société cette mentalité pernicieuse qui autorise l'homme à se dispenser d'être utile à la communauté* ». Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 179.

⁶³ Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 184.

⁶⁴ L'auteur d'un mémoire de 1780 pourra ainsi s'écrier : « *Depuis longtemps on cherche la pierre philosophale ; elle est trouvée : le travail* ». *Les moyens de détruire la mendicité en France, en rendant les mendiants utiles à l'État sans les rendre malheureux, tirés des mémoires qui ont concouru pour le prix accordé, en l'année 1777, par l'académie des sciences des arts et des lettres de Chalons-sur-Marne, Châlons-sur-Marne, 1780, cité par Philippe Sassier, op. cit., p. 176.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Dans sa déclaration du 13 avril 1685 « *concernant l'ouverture et la police des ateliers de mendicité* » le roi dispose que « *la bonté que nous avons pour tous nos sujets nous engage à procurer les moyens de gagner leur vie à ceux qui ont la volonté de s'employer aux ouvrages dont ils sont capables, et le bon ordre que nous désirons maintenir dans notre royaume, obligeant de contraindre à travailler ceux qui, par fainéantise et par dérèglement, ne veulent pas servir utilement pour eux et pour leur patrie, des forces qu'il a plu à Dieu de leur donner, nous avons fait commencer différens ouvrages dans les province de nos état* ». Dans le même sens, Louis XIV a édicté le 10 février 1699 une déclaration « *portant règlement sur les mendiants valides* » puis, le 6 août 1709 un « *règlement pour les mendiants valides et l'ouverture d'ateliers publics* ».

⁶⁷ Voir par exemple les initiatives prises dans le lyonnais, cf. Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 468-471.

⁶⁸ V^o « ateliers de charité », *Dictionnaire encyclopédique d'histoire*, Paris, Bordas, 1996.

dans leurs généralités quelques années auparavant⁶⁹. Mais ceux-ci furent d'application générale dans tout le pays à partir du 11 octobre 1770 avec l'« *instruction sur les travaux de charité* » rédigée par le contrôleur général des finances, l'abbé Terray. Ce texte ouvre ainsi une période nouvelle qui s'étendra à la Première Guerre mondiale où le pouvoir central ne se contente plus de formuler le vœu d'imposer l'obligation de travail pour tous les individus valides mais se dote d'un instrument permettant de le réaliser durablement.

Le dispositif d'assistance dont les indigents valides peuvent bénéficier s'enrichit ainsi d'une nouvelle institution. Jusqu'à la création des ateliers de charité, les adultes nécessiteux ni malades, ni infirmes n'ont en réalité guère de choix. Théoriquement, ils ne sont pas admis à la distribution d'aumônes en nature ou argent organisées par les paroisses ou les municipalités. Réservées aux malades, vieillards, infirmes, enfants, femmes en couche etc., ils ne peuvent en bénéficier que si le tri entre les pauvres n'est pas opéré très précisément⁷⁰ ou lorsque surviennent des périodes de chômage importantes où des distributions exceptionnelles de secours sont organisés⁷¹. S'ils mendient, ils prennent alors le risque d'être attrapés par la maréchaussée qui les enfermera parfois dans les hôpitaux généraux mais le plus souvent au sein des dépôts de mendicité pour les forcer à travailler. Avec les ateliers de charité les indigents ont désormais la possibilité - c'est-à-dire qu'ils n'y sont pas contraints physiquement par la force publique - d'aller trouver un secours en échange de la production d'un travail. Ces « établissements de travail libre » marquent ainsi une importante évolution dans le dispositif de traitement des pauvres valides qui perd son caractère quasi exclusivement répressif. Ceux-ci ne sont plus contraints au travail mais sont plutôt placés dans une situation où ils n'ont pas

⁶⁹ Ce genre d'atelier a été mis en place par Phélypeaux, l'intendant de la généralité de Paris dès 1699. D'autres comme Lepelletier de Beaupré en Champagne mais également les Etats de Languedoc et ceux de Bretagne ont également prescrit des mesures similaires. F.- Camille Dreyfus et Marcellin Berthelot, v° « Atelier », *La grande encyclopédie. Inventaire raisonné des sciences, des lettres, et des arts*, Paris, Henri Lamirault et Cie, 1886-1902.

⁷⁰ On peut citer ici le cas de la distribution de la vingt-quatrième des pauvres en Dauphiné, c'est-à-dire de la vingt-quatrième partie de la dîme affectée à l'entretien des pauvres par l'Église. Bien souvent, ce ne sont pas les plus nécessiteux qui en bénéficient. René Favier explique que « *la confection des rôles [de pauvres] est partout une affaire importante, chacun cherchant à y placer ses « pauvres à soi* ». Aussi le nombre des bénéficiaires est-il toujours très considérable. [...] Certains curés se plaignent de cette pléthore. Celui de Villard-Benoît, regrettant en 1775 que la distribution se fasse « ordinairement sans discernement à la moitié des paroissiens », demande à l'évêque que la vingt-quatrième ne soit versée qu'aux « vrais pauvres malades et nécessiteux ». René Favier, « L'Église et l'assistance en Dauphiné sous l'Ancien Régime : la vingt-quatrième des pauvres », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 31, 1984, p. 458.

⁷¹ Jean Imbert cite par exemple les « institutions temporaires de charité pour faire face à des circonstances exceptionnelles » organisées par la ville de Troyes en 1740, 1770 et 1788. Pour les ouvriers au chômage on organise des quêtes qui permettront de leur distribuer du pain, du bois, du riz, etc. Jean Imbert, « Les institutions sociales... » *op. cit.*, p. 68-69.

véritablement d'autres choix que d'aller en chercher au sein des ateliers de charité. Ils peuvent toujours essayer de chercher à survivre autrement et notamment en mendiant mais cela a un coût, celui de risquer de se voir enfermer dans les dépôts de mendicité. Les ateliers de charité semblent ainsi illustrer plus généralement le processus d'abandon des institutions de prise en charge des individus par le biais de systèmes purement répressifs décrits par Michel Foucault. Selon lui la deuxième moitié du XVIII^e siècle se caractérise par un grand mouvement d'« *affinement des pratiques punitives* ». Il observe en effet « *un effort pour ajuster les mécanismes de pouvoir qui encadrent l'existence des individus ; une adaptation et un affinement des appareils qui prennent en charge et mettent sous surveillance leur conduite quotidienne* »⁷². Les tribunaux, la force publique n'interviennent pas pour demander l'envoi des indigents valides dans les ateliers de charité. Point d'« *archers des pauvres* », de « *bedeaux* » ou de « *chasse-coquins* » pour les envoyer de force travailler dans cette institution comme à l'hôpital général de la fin du XVII^e siècle⁷³, ce sont eux qui y viennent « volontairement ». Les ateliers de charité nous semblent par conséquent être une institution d'une grande modernité par la subtilité de la contrainte qu'elle fait peser sur les valides sans emploi qui, soumis à l'obligation de travail pour survivre, n'y sont pas pour autant astreints de manière autoritaire par la puissance publique. Cette subtilité naît des contradictions résultant de la position sociale de cette catégorie de pauvres. Considérés comme dangereux et inutiles mais jugés irresponsables de leur situation, il apparaît à la fois socialement nécessaire de surveiller les pauvres valides, moralement juste de les aider et économiquement indispensable de leur demander d'être productifs en contrepartie. Comment concilier ces différents éléments ? Les contemporains étaient embarrassés pour répondre à cette question et il est révélateur de voir le Comité de mendicité de l'Assemblée nationale sous la Révolution évoquer en 1790 les pauvres valides comme « *cette partie de la classe indigente dont l'assistance offre le plus de difficultés* »⁷⁴.

Cette spécificité du problème de la prise en charge du pauvre valide est d'ores et déjà bien connue des historiens. La description des différentes formes d'assistance organisées par les particuliers, l'Église ou les pouvoirs publics en fonction des différentes catégories de pauvres est depuis longtemps effectuée au travers de nombreuses études

⁷² Michel Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p. 93.

⁷³ Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 354.

⁷⁴ M. de la Rochefoucauld-Liancourt, *Quatrième rapport du Comité de Mendicité. Secours à donner à la classe indigente dans les différents âges et les différentes circonstances de la vie*, Archives Parlementaires, séance du 31 août 1790, tome 18, p. 453.

historiques menées depuis le début du XX^e siècle prenant la forme soit de grandes synthèses⁷⁵ soit de monographies locales⁷⁶. Ces travaux se sont poursuivis en prenant une nouvelle orientation dans les années soixante-dix. De l'étude de l'assistance comme un phénomène autonome envisagée par ces premiers auteurs, la recherche a évolué vers une analyse historique de la pauvreté qui s'inscrit dans le contexte des structures sociales et économiques passées⁷⁷. Les travaux de Michel Mollat⁷⁸, Bronislaw Geremek⁷⁹, Michel Foucault⁸⁰, Jean-Pierre Gutton⁸¹ ne se contentent pas d'évoquer l'apparition à partir du Moyen Age de la distinction entre les « bons » pauvres, incapables de gagner leur vie par le travail, et les « mauvais » pauvres, aptes au travail mais préférant obtenir leur subsistance en réclamant la charité. Ils cherchent également à l'expliquer en la mettant en cohérence avec les mutations économiques et sociales à l'œuvre au sein de la société. À partir de ces études essentiellement consacrées à la période précédant la Révolution française, des auteurs plus contemporains ont mené leurs propres travaux pour approfondir la connaissance de l'histoire du traitement de la question sociale au cours de l'histoire en y incluant la Révolution française et la période des XIX^e et XX^e siècle. Alan Forrest⁸², François Ewald⁸³, Giovanna Procacci⁸⁴, Robert Castel⁸⁵, Philippe Sassier⁸⁶, André Gueslin⁸⁷ ou encore Jacques Donzelot⁸⁸ ont notamment mis en avant la rationalité politique et juridique sous-tendant la construction des systèmes de protection sociale dont un des caractères permanents est la volonté de mise au travail des nécessiteux valides.

⁷⁵ Voir par exemple Camille Bloch, *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution*, Thèse de lettres, Paris, 1908 ; Michel Bouchet, *L'assistance publique en France pendant la révolution*, thèse de droit, Paris, 1908 ; Ferdinand Dreyfus, *L'assistance sous la législative et la convention*, Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 1905 ; Paul Hubert-Valleroux, *La charité avant et depuis 1789 dans les campagnes de France*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1890 ; Christian Paultre, *La répression de la mendicité et du vagabondage sous l'Ancien Régime*, Thèse de droit, Paris, 1906.

⁷⁶ Voir par exemple Louis Accarias, *L'assistance publique sous la révolution dans le département du Puy-de-Dôme*, thèse de droit, Paris, 1933 ; F. Buchalet, *L'assistance publique à Toulouse au XVIII^e siècle*, Toulouse, Privat, 1904 ; Emile Chaudron, *L'assistance publique à Troyes à la fin de l'Ancien Régime et pendant la Révolution*, thèse Lettres, Paris, 1923 ; Joseph Coiffier, *L'assistance publique dans la généralité de Riom au XVIII^e siècle*, Thèse de sciences politiques, Paris, 1905 ; P. Saint-Martin, *La mendicité à Besançon principalement au XVIII^e siècle*, Besançon, 1910.

⁷⁷ Cette évolution de l'histoire de la pauvreté est soulignée par Diane Roman. Diane Roman, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁸ *Les pauvres... op. cit.*

⁷⁹ *La potence ou la pitié...op. cit.*

⁸⁰ *Surveiller et punir...op. cit.*, et *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 1972.

⁸¹ *La société et les pauvres...op. cit.*

⁸² *La Révolution et les pauvres*, Paris, Perrin, 1986.

⁸³ *L'État providence*, Paris, Bernard Grasset, 1986.

⁸⁴ *Gouverner la misère : la question sociale en France (1789-1848)*, Paris, Seuil, 1993.

⁸⁵ *Les métamorphoses...op. cit.*

⁸⁶ *Du bon usage des pauvres...op. cit.*

⁸⁷ *Gens pauvres et pauvres gens dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 1998.

⁸⁸ *L'invention du social (essai sur le déclin des passions politiques)*, Paris, Fayard, 1984.

Au sein de ces études prolifiques les ateliers de charité sont mentionnés. Néanmoins, aucune d'entre elles n'est allée au-delà de la simple évocation plus ou moins détaillée de l'institution à titre d'illustration d'une politique plus générale du pouvoir central en direction des pauvres valides. Aucune étude globale de l'institution examinant précisément ses mécanismes et sa rationalité propre n'a été réalisée à ce jour. Par conséquent, en tant que réponse institutionnelle aux problèmes posés par le phénomène de la pauvreté valide préconisée par les pouvoirs publics, tout régime politique confondu, durant près d'un siècle et demi, les ateliers de charité semblent constituer un objet d'étude dont l'histoire du droit et des institutions a naturellement vocation à se saisir afin de combler ce vide historiographique. Dans son ouvrage sur le « *droit public face à la pauvreté* » Diane Roman a mis en évidence les enjeux qu'une étude juridique de la pauvreté soulève. Elle note en particulier que le thème de la pauvreté révèle « *les hésitations de l'ordre juridique quant aux fins qu'il poursuit* » qui se traduit notamment par la tension entre la justice d'un côté et l'utilité de l'autre. Or, selon l'auteur, l'expression de cette tension est la plus forte lorsqu'il s'agit des « mauvais pauvres », « *les marginaux, gueux et vagabonds, désinsérés de toutes sortes, propices à tous les fantasmes* », c'est-à-dire tous les pauvres qui, valides, sont sans emploi. Comme nous l'avons vu c'est envers eux que se développe « *une éthique utilitariste* » à partir du XVI^e siècle qui leur impose le travail comme devoir envers la société⁸⁹. En tant que première institution ayant réellement fonctionné pour donner corps à cette volonté d'assistance par le travail, les ateliers de charité constituent un exemple historique unique de prise en charge par le droit de l'impératif d'utilité dans le domaine de l'assistance. Par conséquent cette première réflexion invite à se questionner sur les intérêts que le droit vise à satisfaire. Une alternative se dessine alors entre, d'une part, la priorité donnée à l'individu, c'est-à-dire à l'indigent en le préservant de la misère et, d'autre part, la priorité donnée au collectif, c'est-à-dire à l'ordre économique et social auquel il s'agit de soumettre le pauvre. En terme juridique, nous serons amenés à examiner où se situent, entre le droit au travail et l'obligation de travailler, les ateliers de charité. La prise en charge du pauvre valide par les ateliers conduit donc à étudier la nature même de la règle de droit. Mais notre travail centré sur l'étude d'une institution bien particulière se situe en outre plus précisément dans le champ de la recherche en histoire de l'administration telle que la définit François Burdeau c'est-à-dire comme « *une histoire d'institution : celle des*

⁸⁹ Diane Roman, *op. cit.*, p. 15-16.

structures géographiques et organisationnelles, des appareils bureaucratiques, de l'aménagement des services » tout en précisant qu'« *elle ne peut toutefois être purement juridique et formelle. Elle se doit de rendre compte des faits ; viser à retracer concrètement ce qu'ont été les rouages institués, le comportement des hommes qui les ont animés, les modalités de leur action, les difficultés qu'ils ont rencontrées, la place et le rôle qui furent les leurs dans le système politique et social tout entier* »⁹⁰. Les ateliers de charité nous donnent en effet à voir comment fonctionne une institution dont la particularité essentielle réside dans son caractère extraordinaire et sa mise en œuvre aléatoire. Établie au gré des évolutions des conjonctures économiques, il est rare qu'elle fonctionne plusieurs années de suite au sein d'une même localité à l'exception de quelques villes importantes. Par conséquent l'organisation d'ateliers de charité ne se fait jamais automatiquement. Chaque année il faut prendre la décision de l'organiser et pour cela, l'ensemble du processus d'établissement des ateliers de charité, depuis le vote des fonds jusqu'au choix du lieu d'établissement de l'atelier en passant par la distribution des fonds et le choix des travaux, est marqué par la participation d'un grand nombre d'acteurs différents. Le pouvoir central ainsi que ses représentants locaux, les administrations locales mais également l'administration des ponts et chaussées ou de la voirie ont tous au moins un avis à donner dans ce processus. Or, nous pourrions constater que tous n'envisagent pas les ateliers de charité avec exactement les mêmes objectifs. La décision du moment et du lieu d'établissement des ateliers de charité est donc l'objet d'une intense activité administrative où les débats et oppositions entre acteurs sont fréquents. La question de savoir si les ateliers de charité sont représentatifs du processus de centralisation administrative par l'État ou au contraire s'ils mettent en relief des actes de résistance locale ne manquera donc pas de se poser. Par ailleurs, une fois établis, les effets du caractère temporaire des ateliers se font toujours sentir. Puisqu'il n'est jamais certain de voir un atelier établi deux années de suite au même endroit, il n'existe pas de personnel spécialement affecté à leur fonctionnement. Les personnes chargées de diriger le travail des assistés ne remplissent cette tâche qu'exceptionnellement sans avoir beaucoup d'expérience en la matière. Les différences de logiques sous-tendant l'établissement des ateliers et la relative improvisation dont les autorités en charge de leur organisation doivent faire preuve pour faire fonctionner les ateliers de charité vont faire naître de nombreuses difficultés qui pèseront sur les assistés eux-mêmes. Leurs intérêts

⁹⁰ *Histoire de l'administration du XVIII^e siècle au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 2^e éd. 1994, p.11.

sont ainsi plus ou moins pris en considération selon les objectifs assignés aux ateliers qui varient selon les périodes et les priorités des acteurs en charge de leur organisation. En outre, les travailleurs des ateliers de charité sont sensibles au moindre dysfonctionnement administratif dont les effets peuvent avoir une influence importante sur leur condition de vie en retardant par exemple le moment où ils recevront leur salaire. La célérité des paiements est d'une importance cardinale pour des individus cherchant la plupart du temps leurs subsistances au jour le jour. L'observation du fonctionnement des ateliers impose de toujours prendre en considération les effets de leur fonctionnement interdisant ainsi toute coupure entre le droit et les faits⁹¹.

Le champ de la recherche juridique autour de cette institution est aujourd'hui très ouvert mais n'est pas pour autant totalement vierge. L'intérêt porté par les juristes aux ateliers de charité s'est manifesté très tôt. Les premiers travaux sur le sujet sont à chercher au début du XX^e siècle lorsque l'assistance par le travail bénéficiait d'une grande popularité parmi les modalités de lutte contre le chômage à mettre en place. Dans ce cadre, plusieurs auteurs ont cherché à présenter les racines de l'assistance par le travail dans lequel les ateliers de charité tiennent une bonne place⁹². Ils ont été les premiers à exhumer les textes organisant l'institution et ainsi à décrire sa réglementation. Mais leurs travaux étaient avant tout des études du droit positif où les éléments historiques n'y tenaient qu'une place marginale. C'est à partir de 1969 que la recherche en histoire du droit et des institutions se saisit pour la première fois de l'étude des ateliers de charité. Jean-Louis Harouel mène en effet cette année-là une étude pionnière sur son fonctionnement dans la province de Haute-Guyenne sous l'Ancien Régime⁹³. Elle a été réalisée sous la direction du professeur Jean Imbert qui a lui-même, vingt ans plus tard, présenté les principales connaissances sur les ateliers de charité sous l'Ancien Régime et la Révolution dans la grande synthèse dont il a assuré la direction sur la protection sociale sous la Révolution française⁹⁴. Toutefois, ces travaux font figure d'exception au sein de la littérature scientifique. En effet, il faut attendre l'année 2000 pour qu'une nouvelle étude

⁹¹ Nous nous situons ici dans la logique que Christophe Guitton a adoptée lors de son étude des politiques d'insertion par le travail. Pour lui, « *traiter des politiques du droit revient à envisager le droit du point de vue de ses effets attendus ou produits sur la société et donc à refuser la coupure entre le droit et les faits* ». Christophe Guitton, « Travail et ordre social, une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et emploi*, 1998, n°77, p. 17 note 6.

⁹² Édouard Cormouls-Houles, *L'assistance par le travail*, thèse de droit, Paris 1910 ; Maurice Jourdan, *De l'intervention des pouvoirs publics en matière d'assistance par le travail*, thèse de droit, Paris, 1901 ; Marcel Lecoq, *L'assistance par le travail en France*, thèse de droit, Paris, 1900.

⁹³ *Les ateliers de charité dans la province de Haute-Guyenne*, Paris, PUF, 1969.

⁹⁴ Jean Imbert (dir.), *La protection sociale sous la révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1990.

sur les ateliers toulousains voie le jour sous la plume de Josseline Guyader⁹⁵. Les manuels d'histoire des institutions et d'histoire de l'administration ne manquent pas de citer l'existence de l'institution à titre d'illustration de la centralisation administrative de la monarchie d'Ancien Régime qui développe son intervention dans le domaine de l'assistance dont l'organisation relevait essentiellement de l'action de l'Église. Ces manuels s'attardent en revanche très peu sur le fonctionnement des ateliers de charité dont ils donnent le plus souvent un aperçu très général⁹⁶. Toutefois, depuis une dizaine d'années, un regain d'intérêt pour les institutions d'assistance se manifeste au sein de la discipline qui connaît un développement important de sa branche consacrée à l'histoire du droit social⁹⁷. Les ateliers de charité ont ainsi refait surface dans le champ scientifique. Peu avant l'article de Josseline Guyader, Olivier Vernier évoque dans son étude sur l'assistance privée les ateliers de charité établis dans les Alpes-Maritimes au XIX^e siècle et met en avant les premiers questionnements que le fonctionnement de cette institution peut soulever⁹⁸. Plus récemment, à l'occasion de colloques menés sous la direction de Gérard Aubin, Bernard Gallinato-Contino et Yann Delbrel, la relation entre travail et protection sociale a retenu particulièrement l'attention⁹⁹. Cela a permis de mettre en évidence le thème de l'assistance par le travail grâce notamment à l'intérêt qui a été spécialement marqué pour l'étude de la conception qu'en avait l'école leplaysienne¹⁰⁰. Preuve de la

⁹⁵ « Un remède à l'exclusion : ateliers de charité et « grenier d'abondance » à Toulouse (1729-1790) », *Revue historique de droit français et étranger*, tome 78, juillet-septembre 2000, p. 591-614.

⁹⁶ Voir notamment, François Burdeau, *op. cit.*, p. 30 ; Jean-Louis Harouel, Jean Barbey, Eric Bournazel et Jacqueline Thibaut-Payen, *Histoire des institutions, de l'époque franque à la Révolution*, Paris, Presses universitaires de France, « droit fondamental », 2003 (10^e éd.), p. 496 et 574 ; Pierre Clément Timbal et André Castaldo, *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 10^e édition, 2000, p. 438 ; Stefano Mannoni, *Une et indivisible, storia dell'accentramento amministrativo in Francia* ; t. 1, *La formazione del sistema (1661-1815)*, Milano, Giuffrè, 1994. p. 160-164. Voir également les développements de Pierre Legendre qui, s'ils n'évoquent pas explicitement les ateliers de charité, comportent une réflexion intéressante sur la distinction opérée par l'Etat entre le « bon pauvre et le parasite ». Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France : l'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 255-257.

⁹⁷ Signe de ce regain d'intérêt, la publication en 2006 de la première synthèse de l'histoire du droit social par Yann Delbrel. Cf. Yann Delbrel, *L'essentiel de l'histoire du droit social*, Paris, Gualino, 2006.

⁹⁸ Le mode de financement des ateliers de charité attire particulièrement l'attention d'Olivier Vernier. Selon lui, il questionne le financement plus général des secours extraordinaires et la place que doivent y occuper les collectivités locales et les personnes privées. Olivier Vernier, *D'espoir et d'espérance. L'assistance privée dans les Alpes-Maritimes au XIX^e siècle (1814-1914). Bienfaisance et entraide sociale*, Nice, éd. Serre, 1993, p. 29-30.

⁹⁹ Gérard Aubin, Bernard Gallinato (directeurs de la publication), *Les espaces locaux de la protection sociale*, Colloque de Bordeaux, février 2003, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2004 et Gérard Aubin, Yann Delbrel et Bernard Gallinato-Contino (dir.), *Assistance et assurance : heurs et malheurs de la protection sociale en France*, Colloque de Bordeaux, 16, 17 et 18 novembre 2006, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2008.

¹⁰⁰ Bernard Gallinato, « L'œuvre des jardins ouvriers à travers la Réforme Sociale », in Gérard Aubin, Gallinato Bernard (dir.), *Les espaces locaux...op. cit.*, p. 247-266 ; Anne Malgouyat, « L'école de Le Play face à l'assistance par le travail (1881-1914) », in Gérard Aubin, Yann Delbrel et Bernard Gallinato-

vigueur de la recherche en histoire du droit social à ce sujet, le nombre de thèses récemment soutenues consacrées aux politiques départementales et municipales d'assistance au XIX^e siècle¹⁰¹. Ces dernières, analysant de manière exhaustive tous les aspects de l'intervention publique en matière d'assistance, mentionnent les expériences d'assistance par le travail et l'organisation d'ateliers de charité que leurs auteurs ont pu rencontrer. En cela, ces travaux représentent une étape importante dans l'évolution de la recherche dans la mesure où elles viennent défricher un pan de l'histoire de l'assistance par le travail encore très peu exploré¹⁰².

La voie est donc tracée pour combler les lacunes que possède la recherche concernant les ateliers de charité. La première d'entre elles réside dans le fait que les études menées spécifiquement sur l'institution laissent penser qu'ils sont une institution propre à la période correspondant à l'Ancien Régime et aux débuts de la Révolution française. Dans la lignée de ces récents travaux nous montrerons donc que l'institution a régulièrement été utilisée tout au long du XIX^e siècle jusqu'au début du XX^e siècle quel que soit le régime politique en place. Par ailleurs, en faisant débiter notre étude aux premières années de fonctionnement de l'institution sous l'Ancien Régime nous pourrions combler la seconde lacune qui découle de la première, à savoir l'absence d'étude globale de l'institution durant toute la durée de son existence. Un tel travail nous paraît en effet indispensable d'une part pour mettre en évidence la nature profonde des ateliers de charité en s'intéressant à ce que Denis Richet appelle l'Esprit des institutions « *c'est-à-*

Contino (dir.), *Assistance et assurance ...op. cit.*, p. 343-364. Ce regain d'intérêt de l'histoire du droit social pour l'assistance par le travail semble s'intégrer dans une tendance plus générale de la recherche en histoire sociale. Voir notamment Madeleine Souche, « L'assistance par le travail de Perpignan : la métamorphose d'une œuvre philanthropique en œuvre sociale (1894-1928) », in Jean-Louis Escudier, *Pour une histoire de la protection sociale en Languedoc-Roussillon*, actes du colloque du 29 mai 2001, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2006, p. 58-97.

¹⁰¹ Dominique Laplagne, *L'assistance publique dans le département de la Dordogne au XIX^e siècle d'après les délibérations du Conseil Général, 1800-1914*, thèse de doctorat en droit, Bordeaux IV, 2003 ; Mathieu Lauvray, *Le département et l'assistance publique au XIX^e siècle : l'exemple des Basses-Pyrénées (1800-1914)*, thèse de droit, Bordeaux, 2007 ; Jacqueline Pongy-Salane, *La politique sociale du département du Lot-et-Garonne au XIX^e siècle*, thèse de droit, Bordeaux, 2002 ; Damien Roussy, *La politique d'assistance publique de la ville de Bordeaux sous la III^e République*, thèse de droit, Bordeaux, 2005.

¹⁰² On ne rencontre qu'un faible nombre d'études consacrées aux ateliers de charité organisés au cours du XIX^e siècle dans la littérature scientifique. Seul un court article datant de 1965 traitant des ateliers de secours parisiens entre 1830 et 1831 nous est connu comme étant spécialement consacré à l'institution. D.H. Pinkney, « Les ateliers de secours à Paris (1830-1831) : précurseurs des ateliers nationaux de 1848 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°12, 1965, p. 65-70. Les ateliers de charité n'apparaissent que dans certaines monographies locales. Voir notamment, Jean-Philippe Hesse, « La politique sociale municipale nantaise de 1830 à 1870 », in Guy Petit et Yannick Marec (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, éd. de l'Atelier, 1996, p. 115-129 ; Yannick Marec, « Pauvres et miséreux à Rouen dans la première moitié du XIX^e siècle », in *Marginalité, déviance, pauvreté en France XIV^e-XIX^e siècles*, Cahiers des annales de Normandie, Caen, 1981, p. 143-170.

dire à leur logique et à leur cohérence historique »¹⁰³. D'autre part, il permettra de participer à la compréhension du phénomène plus large de l'évolution du traitement du chômage et notamment des raisons de la concomitance entre l'abandon de l'assistance par le travail et l'apparition des systèmes d'indemnisation du chômeur au début du XX^e siècle¹⁰⁴.

Pour cela, nous avons choisi de prendre pour terrain d'observation un territoire provincial de la France, le Dauphiné. En effet, l'étude des ateliers de charité met en avant un aspect particulièrement significatif de l'histoire nationale française qui réside dans la coupure entre Paris et la province. Le débat entre centralisation et décentralisation du pouvoir est récurrent depuis la fin de l'Ancien Régime jusqu'à nos jours et cette séparation se traduit institutionnellement¹⁰⁵. Aussi, dans le domaine de l'assistance par le travail, les ateliers parisiens ne recouvrent pas la même réalité que les ateliers de province. Cette distinction est particulièrement saillante au moment de la Révolution française et de la Révolution de 1848. Dans les deux cas, les ateliers établis à Paris comprennent des dizaines de milliers d'ouvriers¹⁰⁶ dont la concentration dans la ville est souvent la cause de nombreux désordres¹⁰⁷. L'attention aux troubles et actes de révoltes des travailleurs de ces ateliers légitime une organisation très stricte et l'on apprend qu'en 1848 c'est selon un « *ordre semi-militaire* » que les ateliers nationaux sont organisés¹⁰⁸. L'exemple du Dauphiné montre qu'en province, la situation est quelque peu différente.

¹⁰³ Pour lui, à travers l'histoire des institutions il s'agit de « *dépister les évolutions derrière la façade abstraite des textes ou la grisaille des bureaux, relier l'histoire des lois et des règlements à la vie mouvante de la société et de l'État, nous intéresser moins aux institutions en elles-mêmes qu'à leur Esprit* ». Denis Richet, *La France moderne : l'Esprit des Institutions*, Paris, Flammarion, 1973, p. 6.

¹⁰⁴ Voir notamment Christian Topalov, *Naissance du chômeur : 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994 et Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.

¹⁰⁵ Pour François Burdeau la centralisation c'est, entre autres, « *Paris absorbant toute la vitalité du pays, concentrant richesses, intelligence, création artistique, parce que la ville est le lieu du pouvoir. C'est par contraste, l'existence chétive de collectivités sans autorité, sans moyens* ». François Burdeau, *Liberté, libertés locales chéries !*, Paris, éditions Cujas, 1983, p. 7.

¹⁰⁶ Entre 1789 et 1791, la ville comptait environ entre 10 et 20000 ouvriers répartis sur quinze chantiers. Camille Bloch, *op. cit.* p. 418. En 1848, les ateliers de nationaux passent de 10000 à 120000 ouvriers entre février et juin. Cf. Francis Hordern, « 1848 – L'exercice du droit au travail », in *Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*. Actes du colloque de Nantes, "Droit et changement social", juin 1987, Quimper, 1988, p. 34.

¹⁰⁷ Camille Bloch nous apprend en effet que lors de la Révolution française « *ces ateliers de charité où se trouve concentrée une quantité si facilement admis deviennent autant de foyers de désordres et d'indiscipline* ». C'est pourquoi un règlement très strict encadrant le travail des ouvriers fut édicté lorsque les premiers troubles éclatèrent. Camille Bloch, *op. cit.* p. 418. En 1848, Francis Hordern évoque le danger pour l'ordre public que représentent les ateliers nationaux. Francis Hordern, *art. cit.*... p. 34.

¹⁰⁸ Michel Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993, p. 282 note 1.

Les ateliers de charité sont rarement situés dans les villes mêmes mais plutôt à leurs abords. Leur nombre se limite la plupart du temps à quelques dizaines d'ouvriers et, bien que des troubles aient pu éclater à certains moments et dans certains lieux particuliers, la situation demeure beaucoup plus calme que celle constatée à Paris.

Pour réaliser cette histoire provinciale des ateliers de charité, le territoire dauphinois apparaît comme un lieu privilégié. Il est tout d'abord marqué par une grande unité qui se manifeste clairement du point de vue géographique. Bien qu'administrativement, la province du Dauphiné disparaisse en 1789 pour laisser place aux départements de la Drôme, de l'Isère et des Hautes-Alpes¹⁰⁹, il est à noter que « *le Dauphiné fut partagé en trois départements dont les frontières extérieures correspondirent exactement à celles de la province* »¹¹⁰. La superficie des trois départements réunis correspond précisément à celle de l'ancienne province¹¹¹. Aussi, comme le note Pierre Léon, bien que la généralité de Grenoble n'existe plus depuis la Révolution française, « *la province de Dauphiné est restée, à bien des points de vue, une unité vivante [...]. La Constituante a eu beau tailler dans l'ancienne généralité de Grenoble les trois départements actuels de l'Isère, de la Drôme et des Hautes-Alpes, il y a encore aujourd'hui des dauphinois, et par conséquent il y a encore un Dauphiné* »¹¹². Cette continuité territoriale permet donc de conserver au-delà du bouleversement révolutionnaire un champ d'étude identique. Il est donc possible d'identifier les évolutions survenues sur ce territoire et de mettre ainsi en évidence de manière pertinente les continuités et ruptures dans l'organisation des ateliers de charité. Toutefois, cette unité ne doit pas masquer la profonde diversité des situations tant géographiques et climatiques, qu'économiques et sociales qui composent le Dauphiné. Si la montagne est le domaine le plus vaste du pays dauphinois avec ces imposants massifs de l'Oisans, de Belledonne ou encore des Écrins, le territoire est également marqué par d'importants espaces beaucoup moins escarpés. Les plateaux situés entre les Préalpes et le Rhône n'offrent plus les grandioses paysages de montagnes. Enfin, de vastes plaines

¹⁰⁹ Sur les modalités du partage de la province du Dauphiné à la Révolution, voir René Favier, « De la province de Dauphiné aux départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère : continuité et ruptures », in Gérard Chianea, Robert Chagny et J.-W. Dereymez, *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1994, p. 79-92.

¹¹⁰ Pierre Barral, « Le Dauphiné des notables (1790-1870) », in Bernard Bligny (dir.), *Histoire du Dauphiné*, Toulouse, Privat, 1973, p. 340.

¹¹¹ Pour une carte du Dauphiné avant et après la Révolution voir annexes n°1 et n° 2.

¹¹² Pierre Léon, *La naissance de la grande industrie en Dauphiné (fin du XVII^e siècle – 1869)*, tome 1, Paris, Presses universitaires de France, 1954, p. 7.

recouvrent le territoire notamment dans sa partie drômoise¹¹³. Cette spécificité dauphinoise alliée à sa situation dans l'ensemble du relief français et européen fait que la province connaît également « *une variété infinie de conditions climatiques* »¹¹⁴. La conséquence de cette diversité fondamentale est la « *disparité totale des conditions, des moyens et des possibilités de vie offerts par la nature aux habitants du Dauphiné entre les régions, entre les villes et les villages d'une même région, à l'intérieur d'un même village, avec toutes les conséquences économiques, sociales, humaines que cette situation entraîne* »¹¹⁵. Le Dauphiné de la fin du XVIII^e siècle et du XIX^e siècle a en effet connu un développement économique très divers selon les territoires. Au tournant du XIX^e siècle, Philippe Vigier constate la différence de situation de chacun des départements dauphinois. Les Hautes-Alpes connaissent encore une supériorité numérique écrasante des populations agricoles du fait d'une industrie squelettique. Dans la Drôme en revanche, si le terroir agricole demeure une importante source de richesse, l'industrie de la soie et de la laine se développe à grande vitesse et entraîne des phénomènes d'importantes concentrations ouvrières dans les principales villes industrielles du pays. Quant à l'Isère, le département offre encore un tout autre spectacle, beaucoup plus varié. Alors que la Drôme est spécialisée dans une ou deux activités industrielles et toujours étroitement dépendante de l'agriculture, l'Isère possède des industries autonomes très diverses. L'industrie minière et métallurgique y joue un grand rôle ; soie et laines sont également travaillées ; les campagnes, enfin, comprennent de nombreuses activités industrielles importées de la ville. Il y a donc dans ce département quelques grandes concentrations industrielles possédant des effectifs ouvriers importants¹¹⁶.

À l'aune de ces caractéristiques montrant à la fois l'unité du Dauphiné et la diversité de ses composantes, nous pouvons dire, en empruntant l'expression d'Henri Rougier, qu'« *il représente un laboratoire unique* » à partir duquel l'étude des institutions peut se développer, en particulier des institutions d'assistance. En effet, face à la grande misère qui a accompagné le développement industriel tout au long du XIX^e siècle, le Dauphiné a vu en son sein la création de nombreuses sociétés et œuvres de

¹¹³ Pour une description plus détaillée de la topographie dauphinoise, voir Bernard Bonnin, « « Le pais de Dauphiné » », in Bernard Bligny (dir.), *Histoire du Dauphiné*, Toulouse, Privat, 1973, p. 12-16 et Henri Rougier, « La nature dauphinoise », in Jean Boudon et Henri Rougier (dir.), *Histoire du Dauphiné, Des Pays et des Hommes*, Lyon, Horvath, 1992, p. 11-27.

¹¹⁴ Bernard Bonnin, « Le pais... », *op. cit.* p. 17.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 24.

¹¹⁶ Philippe Vigier, *La seconde république dans la région alpine* ; t. 1, *Les notables (vers 1845-fin 1848)*, Paris, Presses universitaires de France, 1963, p. 104-113.

bienfaisance¹¹⁷, Pierre Barral n'hésitant pas, par exemple, à qualifier Grenoble de « *berceau de la mutualité* »¹¹⁸. Aussi le Dauphiné a-t-il déjà été l'objet de plusieurs travaux concernant l'assistance publique et les œuvres philanthropiques qui s'y sont développées¹¹⁹. Cette province paraît ainsi remplir les conditions idéales pour déterminer comment ces ateliers de charité ont été reçus sur un territoire prompt à organiser l'assistance de ses habitants mais où ceux-ci vivent dans des conditions économiques et sociales très diverses. En effet, les catégories de pauvres à assister ne se recoupent pas nécessairement. Un abîme existe entre la situation du paysan des Hautes-Alpes dont les récoltes ont été dévastées par une catastrophe climatique et qui doit migrer très loin de son domicile pour trouver à s'employer dans les industries des départements ou pays voisins et celle de l'ouvrier viennois employé dans les draperies de la ville contraint au chômage suite à un recul de l'activité industrielle mondiale qui doit frapper aux portes des soupes économiques et autres institutions de bienfaisance de sa ville pour subsister. Face à ces données, l'emploi des ateliers de charité est problématique. Peuvent-ils être employés pour assister les différentes catégories de pauvres valides rencontrées en Dauphiné ou au contraire doivent-ils être plutôt employés spécialement pour l'assistance d'une catégorie de pauvres valides particulière ? Par ailleurs, la différence de climat et de

¹¹⁷ Pour une vue d'ensemble des initiatives philanthropiques et assistantielles s'étant développées en Dauphiné voir Claude Muller, *Le Dauphiné : Berceau de la solidarité*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

¹¹⁸ *Le département de l'Isère sous la Troisième République (1870-1940)*, Paris, Armand Colin, 1962, p. 59.

¹¹⁹ Voir notamment Maurice Basque, *L'assistance aux pauvres dans le Dauphiné rural du XVII^e siècle : l'exemple du diocèse de Die*, Roncton (Canada), Faculté des arts, 1986 ; René Favier, « L'Eglise et l'assistance en Dauphiné sous l'Ancien Régime : la vingt-quatrième des pauvres », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 31, juillet-septembre 1984, p. 448-464 ; Hélène Chapuis-Machu, *Les dépôts de mendicité dans la généralité de Grenoble 1764-1792*, TER histoire et histoire des arts, Université des sciences sociales de Grenoble, 1980 ; Robert Chagny, « La politique municipale d'assistance à Grenoble au XIX^e siècle », *La Pierre et l'Écrit. Revue d'histoire et du patrimoine en Dauphiné*, 2006, n°17, Grenoble, p. 195-218 ; Robert Chagny, « La mutualité française au XIX^e siècle. L'exemple du département de l'Isère », dans *Cahiers de l'Institut de recherches marxistes*, n°33, 1988, p. 63-84 ; Robert Chagny, « La mutualité à Grenoble sous la monarchie de juillet et la seconde République », dans *Piémont et Alpes françaises au milieu du XIX^e siècle*, Grenoble, Centre de recherche d'histoire de l'Italie et des pays alpins, 1979, p. 23-80 ; Ulysse Chevalier chanoine, *Essai historique sur les hôpitaux et les institutions charitables de la ville de Romans*, Valence, Chenevrièr et chavet, 1865 ; Patrice Cugnetti, *L'Hôpital De Grenoble des origines à la fin du Second Empire : XI^e Siècle-1870*, Thèse de droit, Grenoble II, 1978 ; Catherine Dumond, *Le bureau de bienfaisance de Voiron (1808-1914)*, TER Université Grenoble II, UFR Sciences humaines, 1994 ; René Favier, « L'Eglise et l'assistance en Dauphiné sous l'Ancien Régime : la vingt-quatrième des pauvres », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 31, juillet-septembre 1984, p. 448-464 ; Christine Mézière, *Le dépôt de mendicité de l'Isère (1784-1817)*, TER d'histoire contemporaine, université Grenoble II Pierre Mendès-France, 1994 ; Kathryn Norberg, *Rich and poor in Grenoble 1600-1814*, Berkeley Los Angeles, University of California press, 1985 ; Valérie Paturel, *Les pauvres de Grenoble au début du XVIII^e siècle*, mémoire présenté devant l'université de Sciences Sociales de Grenoble département Histoire, 1989 ; Frédéric Taulier, *Le vrai livre du peuple ou le riche et le pauvre : histoire et tableau des institutions de bienfaisance et d'instruction primaire de la ville de Grenoble*, Grenoble, Maisonville et fils et Jourdan, 1860.

situation géographique influe sur le choix des travaux à réaliser. Si les plaines drômoises offrent certainement de nombreux espaces où l'amélioration des routes est urgente, il est également essentiel dans les hautes montagnes briançonnaises de former des digues pour se protéger des torrents qui les dévalent et dévastent les cultures qu'ils bordent.

Le problème de l'adaptation de l'institution à ces conditions climatiques, géographiques et économiques contrastées ne cessera de se poser. Devant répondre à des populations différentes ayant des besoins eux-mêmes nécessairement divers selon les territoires, nous devons donc examiner si l'organisation des ateliers de charité est demeurée identique ou au contraire s'il a existé des règles variables. Cela revient en définitive à se demander s'il y a eu ou non appropriation locale des ateliers de charité. Mais l'étude de l'exemple dauphinois ne doit pas se résumer seulement à donner une description du fonctionnement de l'institution avec ses spécificités locales. La diversité de ce territoire particulier doit permettre également de dégager les éléments invariables de l'institution pour mettre en évidence ses caractéristiques générales détachées de son ancrage local. Ainsi, cette étude, bien que concentrée sur une institution précise dans un lieu déterminé, participe pleinement à la compréhension plus globale de la réaction de l'administration face au phénomène de la pauvreté valide. En ce sens, les ateliers de charité établis dans cette province forment un « cas » au sens où l'entendent Jean-Claude Passeron et Jacques Revel c'est-à-dire une singularité « *accessible à l'observation* » dont « *l'exploration et l'approfondissement des propriétés* » n'a pas pour but d'« *y borner son analyse ou statuer sur un cas unique* » mais au contraire d'« *en extraire une argumentation de portée plus générale, dont les conclusions pourront être réutilisées pour fonder d'autres intelligibilités* »¹²⁰. L'enjeu de l'étude dépasse donc le seul cadre dauphinois pour expliquer le choix par les pouvoirs publics de l'assistance par le travail comme mode de prise en charge de l'indigence valide.

Les réponses à ces interrogations ne pourront être complètes qu'à la condition d'observer le fonctionnement de ces ateliers depuis le premier jour de leur établissement jusqu'à leur disparition du Dauphiné. Comme nous l'avons déjà évoqué, des expériences locales de mesures similaires aux ateliers de charité menées dès le début du XVIII^e siècle sont connues. Mais l'institution a été généralisée à l'ensemble du royaume par

¹²⁰ Jean-Claude Passeron, Jacques Revel, « Penser par cas. Reasonner à partir de singularités », in Jean-Claude Passeron, Jacques Revel (dir.), *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2005, p. 9.

l'instruction de l'abbé Terray du 11 octobre 1770. Dès l'année suivante, l'intendance de la généralité de Grenoble prend les premières mesures pour l'organisation de ces ateliers de charité. Nous avons donc choisi de débiter notre étude à partir de l'année 1771 qui marque le point de départ de l'organisation de l'assistance par le travail dans la province qui se poursuivra encore pendant de nombreuses années. En effet, nous pourrions constater que cette solution au problème du chômage, bien qu'elle ne soit pas systématiquement prescrite tous les ans, est constamment à l'esprit des autorités et penseurs de l'époque tant au niveau national que local. Cependant, la fin de la période que nous entendons couvrir ne peut être définie avec autant de précision. Nous aurons l'occasion de revenir sur le fait qu'en ce qui concerne la période suivant la Révolution française, « *les ateliers de charité ne sont régis par aucune législation* »¹²¹. Par conséquent, l'analyse des directives officielles ne permet pas de donner une date véritablement précise de l'extinction des ateliers de charité. Le dernier texte du pouvoir central prescrivant aux préfets l'organisation d'ateliers de charité est la circulaire du ministre de l'intérieur du 21 janvier 1868. Bien que celle du 28 novembre 1870 demande simplement « *l'organisation de travaux d'utilité communale, qui donneront aux ouvriers sans travail, les moyens d'existence indispensables* »¹²² sans employer l'expression d' « ateliers de charité », les autorités locales, elles, appliquent ces mesures en l'utilisant. À partir de cette date, les ateliers, sans disparaître complètement, deviennent de plus en plus rares en Dauphiné. Au niveau national, l'expression apparaît pour la dernière fois dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 20 septembre 1912 rappelant « *l'intérêt qui s'attache à ce que les municipalités ne recourent pas sans nécessité, pour le fonctionnement normal de leurs services d'entretien et de voirie, aux ateliers de charité* »¹²³. Bien que n'étant pas prise pour organiser le fonctionnement des ateliers, cette circulaire laisse en revanche penser que les municipalités du pays utilisent encore cette institution. En Dauphiné, l'extinction de l'institution est difficile à dater précisément. Elle se fait de manière progressive et souvent il est délicat de déterminer si les ateliers de charité existent encore. En ce sens, le cas des ateliers de charité de Gap est exemplaire. À partir de 1899, la ville décide d'établir cette institution que les autorités municipales nomment indifféremment « ateliers de charité » ou « travaux de secours » jusqu'en 1909. Dès lors le terme d' « ateliers de charité » disparaît alors que l'institution

¹²¹ Maurice Block v° « ateliers de charité », *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1898.

¹²² ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 28 novembre 1870.

¹²³ ADD 3K74.

demeure identique jusqu'en 1917 sous l'appellation unique de « travaux de secours »¹²⁴. Les ateliers de charité disparaissent donc de la terminologie mais pas de la pratique. Nous pensons qu'il est préférable de s'en tenir à cette dernière plutôt qu'à l'utilisation ou pas d'un terme particulier. Aussi, puisque Gap est la ville du Dauphiné où l'organisation de l'assistance par le travail par le biais d'ateliers de charité est la plus tardive, nous avons choisi de situer le terme de notre étude à l'année 1917¹²⁵. Le changement survenu dans l'organisation économique du pays et la nature du chômage à partir des années 1890 allié à l'entrée en guerre et ses conséquences sur l'emploi semble avoir nécessité l'abandon des ateliers de charité comme réponse au problème du chômage pour y substituer les mécanismes d'indemnisation couplés à l'obligation de recherche d'emploi qui sont encore aujourd'hui à la base de nos procédés de traitement du chômage. Nous avons donc décidé de terminer notre étude à ce moment qui correspond à la disparition du terme d'atelier de charité. Toutefois cette rupture située à la Première Guerre mondiale ne peut être complètement dénuée d'arbitraire. En effet, bien que ne portant plus le nom d'ateliers de charité, des travaux de secours pour chômeurs sont encore organisés dans le pays et dans le Dauphiné en particulier. Ainsi dans le cadre de la politique nationale de grands travaux menée par l'État dans les années 1930¹²⁶, les départements dauphinois ont connu l'organisation de chantiers de chômeurs pour pallier les effets du manque d'activité¹²⁷. Ce type de travaux de secours a même été préconisé jusque dans les années 1950 et l'on voit la commune de Briançon en organiser encore en 1956¹²⁸. Cependant, les circonstances ont changé, ils sont beaucoup plus épisodiques que l'ont été les ateliers de charité. Mais surtout, alors que les ateliers de charité étaient les seules institutions existantes pour traiter le chômage des pauvres valides, ce sont les bureaux de placement et les fonds de chômage qui deviennent les solutions privilégiées tout au long du XX^e siècle.

¹²⁴ ADHA 10M56. Ce changement terminologique apparaît dans un contexte où le chômage change de nature et où l'assistance par le travail commence à être abandonnée comme réponse au traitement de la pauvreté valide. Voir notamment *Infra* p. 402 et s.

¹²⁵ En Isère, l'extinction des ateliers de charité intervient plus tôt. Les derniers ateliers de charité apparaissent dans la ville de La Mure entre 1893 et 1901. ADI 2O 269/2. Dans la Drôme, Valence connaît l'existence de « travaux de secours » entre 1899 et 1916 dont le fonctionnement est identique à ceux organisés par Gap mais sans que l'expression « ateliers de charité » ne soit employée. AMV 17F1.

¹²⁶ Pierre Saly, *La politique des grands travaux en France, 1929-1939*, New-York, Arno Press, 1977.

¹²⁷ Pour le département de l'Isère voir ADI 165M, pour la Drôme voir ADD 10M98 à 103 (le classement de la série M est en cours de réalisation, les côtes indiquées sont donc pour l'instant provisoires) et pour les Hautes-Alpes voir ADHA 10M56.

¹²⁸ À Briançon des chantiers sont ouverts en application du décret du 15 juillet 1949. AM Briançon 7F2.

Ce fonctionnement des ateliers de charité en Dauphiné pendant près de 150 ans a laissé des traces. Les sources à notre disposition se sont révélées abondantes mais leur découverte n'a pas été aisée. En effet, elles se caractérisent par un grand éparpillement entre différentes séries d'archives que nous avons dû explorer dans divers dépôts. L'examen des seules archives relatives à la bienfaisance et à l'assistance publique est très vite apparu insuffisant pour avoir une connaissance complète de l'institution. Par exemple, puisque l'existence de celle-ci est très dépendante des crises économiques consécutives aux mauvaises récoltes, il s'est révélé nécessaire de dépouiller également les archives relatives aux subsistances. De même, les ateliers de charité étant destinés à la confection de travaux publics, l'examen des archives relatives à cette partie de l'administration a été indispensable.

Pour effectuer ces recherches nous avons dû nous rendre dans plusieurs dépôts d'archives différents en commençant par les archives nationales. Ce premier moment du dépouillement a permis de mettre en évidence un caractère localisé de l'institution particulièrement accusé. En effet, les archives nationales se sont révélées assez pauvres en documents concernant directement les ateliers de charité et en particulier les ateliers de charité dauphinois. Néanmoins, nos recherches sont loin d'avoir été infructueuses. En effet, pour la période de l'Ancien Régime nous avons pu avoir accès, dans la série F¹¹ relative aux subsistances, au texte du 11 octobre 1770 ainsi qu'à la correspondance entretenue par le contrôleur général Terray avec les autres membres de son administration au sujet de l'élaboration de ce texte. Cette série contient une partie de la correspondance du contrôleur général avec les intendants de province qui est également présente dans la série H¹ (Pays d'État, pays d'élection, intendance). Mais aucune ne concerne la généralité de Grenoble. Pour les périodes postérieures les archives nationales sont plus fournies. Les séries contenant les archives du ministère de l'intérieur, F¹⁵ (hospices et secours) et F² (administration départementale), contiennent une douzaine de cartons dans lesquels sont conservées plusieurs lettres entre le ministère de l'intérieur et les préfectures dauphinoises datant pour la plupart de la Restauration.

Malgré le caractère fondamental des documents exhumés, ils sont loin de constituer l'essentiel de nos sources. En effet, les archives nationales ont surtout permis de compléter les documents provenant des dépôts d'archives départementales de l'Isère, de la Drôme et des Hautes-Alpes qui contiennent nos principaux matériaux de recherche. Y sont conservées notamment toutes les décisions émanant des autorités administratives locales. Celles des représentants locaux du pouvoir central tout d'abord. L'intendant pour

l'ancien régime mais surtout les préfets pour le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle qui ont laissé une grande masse de documents dans chaque département. Il a ainsi fallu dépouiller les recueils des actes administratifs de la préfecture. Ces derniers sont compilés par ordre chronologique dans une série de volumes dont le total s'élève à 199 pour les trois départements confondus. Par ailleurs, les administrations décentralisées, étant en charge des questions d'assistance, ont souvent joué un rôle important dans l'organisation des ateliers de charité. Il a donc été nécessaire de dépouiller l'ensemble des délibérations qu'elles ont produit. Pour la période révolutionnaire nous avons procédé à l'exploration des délibérations des conseils et directoires de département¹²⁹, ainsi que des conseils et directoires de districts¹³⁰. Pour l'administration départementale, cela représente, pour les trois départements confondus, 45 registres et pour l'administration de district, 68 registres. Pour les XIX^e et XX^e siècles, l'organisation administrative locale a été modifiée par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). La division entre le conseil et le directoire de département a disparu pour laisser la place au seul conseil général du département et le district a été remplacé par l'arrondissement qui dispose également de son conseil. À partir de la loi du 10 août 1871, une commission départementale a été créée pour remplir les fonctions d'organe exécutif du conseil général. Il a fallu ainsi dépouiller l'ensemble des délibérations prises par ces différents organes. Pour les conseils généraux le nombre des registres à explorer s'élève à 73, 36 pour la commission départementale et 61 pour les conseils de chaque arrondissement. Aux 199 volumes d'actes préfectoraux il faut donc ajouter, pour l'ensemble de la période, le dépouillement de près de 300 registres de délibérations des administrations locales ainsi que celui d'actes divers (arrêtés, avis, rapports) qu'elles ont également produits. Chacun des dépôts des trois départements a donc fait l'objet d'un dépouillement exhaustif des côtes contenant ces documents c'est-à-dire que nous avons dépouillé tous ces registres sans exceptions des débuts de la Révolution jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale. La série L pour la période révolutionnaire contenant les délibérations des conseils et directoire des départements et des districts, la série N contenant les registres des

¹²⁹ Sous la Révolution, le conseil de département est l'organe délibératif de l'administration départemental et le directoire est son organe exécutif. Voir la loi du 22 décembre 1789.

¹³⁰ Les départements sont divisés en plusieurs districts dont l'administration est également constituée d'un conseil d'administration et d'un directoire.

délibérations des conseils de département et d'arrondissement pour la période postérieure à la Révolution et la série K pour les actes de la préfecture¹³¹.

La masse de documents récupérés à partir de ces registres est à peu près similaire pour l'Isère, la Drôme et les Hautes-Alpes. Toutefois, le contenu plus général de ces dépôts n'est pas pour autant absolument identique. Le dépôt de l'Isère possède une importante particularité dans la mesure où il y est conservé l'essentiel des documents concernant l'administration provinciale du Dauphiné. La série C contient ainsi les règlements édictés par les intendants qui s'y sont succédés entre 1770 et 1789 ainsi que les états de distribution des fonds destinés aux ateliers de charité entre les différentes localités de la province indiquant la nature des ouvrages réalisés, le nombre de journées travaillées et leur prix. Pour la période révolutionnaire, la série L possède une côte dédiée aux ateliers de charité qui contient l'essentiel de la documentation relative à l'institution. Concernant la période post révolutionnaire, la série la plus riche en documents concernant les ateliers de charité est sans conteste la série X relative à l'assistance et la prévoyance sociale. On y trouve un grand nombre de correspondances du préfet avec, d'une part, le gouvernement et, d'autre part, les administrations municipales mais aussi de nombreux documents comptables concentrés essentiellement dans deux cartons¹³². Cette série a été complétée par le dépouillement de la série S relative aux travaux publics et ponts et chaussées contenant notamment les échanges entre les ingénieurs des ponts et chaussées et la préfecture. Par ailleurs, les côtes de la série M relatives aux subsistances ont permis de mettre à jour des lettres concernant surtout les grandes années de disette du début du XIX^e siècle. Dans la Drôme un schéma à peu près identique se dessine. La série X contient l'essentiel des documents répartis dans trois cartons très denses¹³³ et un dépouillement des séries S et M a été réalisé de la même manière qu'en Isère. Les Hautes-Alpes se distinguent en revanche par un contenu et un classement singulier. À la différence des deux autres départements dauphinois, ses archives conservent un nombre très important d'états de journées d'ouvriers c'est-à-dire de documents administratifs dressant des listes de noms d'ouvriers ayant travaillé aux ateliers comprenant la durée de leur travail et leurs salaires. Pour la Révolution nous avons pu ainsi avoir accès à 332 actes de ce type¹³⁴. Au cours du XIX^e siècle, les périodes 1854-1857 et 1867-1868 nous ont laissé un total de 488

¹³¹ La conservation des actes administratifs du préfet dans la série K vaut pour la Drôme et les Hautes-Alpes. Pour l'Isère il convient de consulter les recueils des actes administratifs du préfet conservés parmi les périodiques à la côte PER 2437

¹³² ADI 6X9 et 10.

¹³³ ADD 151X1 à 3.

¹³⁴ ADHA L 995 à 1001.

états de journées. L'originalité de cette situation se double du fait que ces documents n'ont pas été conservés dans la série X comme nous aurions pu l'attendre mais dans la série O relative à l'administration et à la comptabilité communale et plus précisément dans la sous-série 3O consacrée à la voirie vicinale¹³⁵. Néanmoins, l'exploration de la série X n'a pas été inutile et, comme dans les deux autres départements, a constitué un apport de sources majeur¹³⁶. La série S en revanche, n'a donné aucun résultat dans les Hautes-Alpes.

En complément des archives départementales, il a été également nécessaire de procéder à l'exploration des archives communales. Les municipalités ont en effet pris une part non négligeable dans le fonctionnement des ateliers de charité. Tout d'abord, elles sont bien souvent amenées à solliciter les autorités provinciales ou départementales pour obtenir des subventions. De plus, elles participent activement à la direction et la surveillance des travaux dans les ateliers. Par conséquent, les autorités municipales ont produit un certain nombre de documents prenant la forme de délibérations de l'assemblée municipale, de requêtes adressées aux autorités départementales ou encore d'états des journées d'ouvriers. Bon nombre de ces lettres mais également des copies des délibérations ont été envoyées aux autorités départementales et sont conservées dans les différentes séries que nous avons évoquées précédemment. Aussi, les archives départementales bien que n'ayant certainement pas en leur possession l'intégralité de ce type d'actes en conservent un nombre important qui nous permet d'avoir notamment un aperçu des raisons qui poussent les communes à solliciter des fonds pour ateliers de charité. Nos recherches dans ces dépôts sont destinées à compléter les archives départementales et n'ont donc pas été exhaustives. Par exemple, le dépouillement complet des registres de délibérations du conseil municipal dans les dépôts d'archives communales, outre qu'il aurait demandé un temps très important du fait du grand nombre de communes qui ont organisé au moins une fois des ateliers de charité au cours de l'ensemble de la période, n'aurait eu qu'un intérêt limité pour la connaissance de l'institution. Si nous avons entrepris des recherches dans les séries affectées à la conservation de ces délibérations, ce n'est que pour des périodes bien ciblées pour lesquelles les chances de trouver des éléments étaient grandes. En revanche, les archives départementales présentent une lacune importante résidant dans la rareté des documents permettant de déterminer les prix auxquels ont été payés les ouvriers, la durée de leur

¹³⁵ ADHA 3O14386 à 14400 et 3O14419.

¹³⁶ ADHA 1X395 et 396.

emploi, la période de l'année à laquelle ils ont travaillé, leur nombre dans l'atelier etc. Ce sont les états de journées qui nous renseignent sur ces faits. Or, à l'exception de la situation particulière des Hautes-Alpes évoquée précédemment, il est des périodes ou des lieux pour lesquels les archives départementales ne possèdent aucune information. Par ailleurs, certaines villes du Dauphiné ont mené des politiques proprement municipales d'ateliers de charité dont l'existence n'apparaît pas, ou seulement par allusion, dans les documents conservés aux archives départementales.

Ces raisons nous ont conduit à envisager le dépouillement des archives communales qui a revêtu deux formes distinctes en raison de l'organisation de leur conservation. En effet, depuis la loi du 21 décembre 1970, les communes de moins de 2000 habitants ont l'obligation, sauf dérogation, de déposer aux archives départementales leurs archives de plus de cent ans. Les communes de plus de 2000 habitants en ont la possibilité si elles le souhaitent. Par conséquent, les archives des communes sont conservées, soit dans les dépôts d'archives départementales, soit dans les mairies. Dans le premier cas, les documents sont classés dans la série E des dépôts départementaux¹³⁷. Par ailleurs, à côté des dépôts des communes, il a été nécessaire d'explorer pour la période postérieure à la Révolution, la série O consacrée aux affaires communales sur lesquelles la préfecture exerce une tutelle administrative¹³⁸. Le résultat du dépouillement de ces séries est assez mince. Seule une vingtaine de villes a laissé une poignée de documents dont l'intérêt est très faible. Ces derniers consistent souvent en des lettres adressées à l'autorité supérieure dont le contenu n'apporte que peu de connaissances nouvelles même pour des villes telles que Gap ou Embrun dans les Hautes-Alpes qui ont pourtant régulièrement vu des ateliers de charité organisés sur leur territoire. Seule exception notable, les nombreux documents concernant les ateliers de charité organisés par la commune de La Mure dans la dernière décennie du XIX^e siècle conservés dans la série 2O¹³⁹. Plus riches en revanche, ont été les recherches effectuées dans les archives communales conservées en mairie. Comme il nous était impossible de pouvoir aller explorer l'ensemble des dépôts d'archives communales nous avons dû opérer une sélection de certains d'entre eux en fonction de plusieurs critères permettant de mesurer l'intérêt de leur consultation. Tout d'abord, nous avons entrepris d'identifier les villes qui

¹³⁷ Les dépôts des communes sont conservés dans la série 4E en Isère, 3E dans les Hautes-Alpes et E dans la Drôme.

¹³⁸ La série O est constituée des dossiers produits par les bureaux de la préfecture chargés du contrôle des affaires communales, par la trésorerie générale, chargée de l'examen des comptes de gestion des receveurs municipaux et des pièces à l'appui, et par le service vicinal.

¹³⁹ ADI 2O 269/2.

ont régulièrement participé à l'organisation d'ateliers de charité au cours de l'ensemble de la période. Puis nous avons dû privilégier celles où les archives ont fait l'objet d'un classement. Ainsi nous avons entrepris d'aller consulter dans les Hautes-Alpes, les archives de la ville de Briançon, en Isère celle de Grenoble, Bourgoin-Jallieu, Voiron et Vienne, dans la Drôme celles de Valence, Romans-sur-Isère et Montélimar. Les dépouillements des archives de Bourgoin-Jallieu, Voiron et Montélimar n'ont donné que de maigres résultats semblables à ceux produits par l'examen des archives communales conservées dans les dépôts départementaux. En revanche, concernant Briançon, Valence, Romans-sur-Isère, Vienne et Grenoble les résultats ont été plus fructueux. Une documentation riche faite d'états de journées et de délibérations du conseil municipal a été notamment extraite des archives de Grenoble. La ville a souvent procédé de sa propre initiative à la mise en place d'ateliers de charité tout au long du XIX^e siècle, aussi un dépouillement important y a-t-il été réalisé. Le même type de documents a également été exhumé des dépôts de Valence, Romans-sur-Isère et Vienne mais pour une période plus restreinte couvrant les années 1846 à 1848. Dans ces villes, les documents sont essentiellement conservés dans la série Q relative à l'assistance et la prévoyance et en particulier dans la sous-série 2Q concernant les œuvres charitables. Nous avons toutefois dû également explorer la série F relative au travail et contenant notamment les documents concernant les mesures de lutte contre le chômage. Dans les villes de Vienne et de Romans-sur-Isère, nous avons constaté que des éléments concernant les ateliers de secours organisés à la fin du XIX^e siècle y sont conservés. Enfin, pour les années où l'organisation d'ateliers de charité était intense, nous avons complété cette recherche par un dépouillement de la série D conservant les délibérations du conseil municipal. Ces différentes séries ont également été dépouillées dans les archives de Briançon mais avec un résultat moins important. Leur apport a surtout résidé dans les informations qu'elles nous ont données sur les ateliers d'Ancien Régime. Contrairement aux autres villes, la série GG relative, entre autres, à l'assistance publique, contient un grand nombre de documents relatifs aux ateliers de charité¹⁴⁰. Elle contient notamment plusieurs états de journées d'ouvriers qui permettent d'apporter un complément indispensable aux archives départementales presque complètement dépourvues de ce type de documents pour cette période. Les archives communales ont donc permis d'apporter essentiellement des éclairages sur le XIX^e siècle et, dans une moindre mesure, sur l'Ancien Régime. En

¹⁴⁰ Cette série a été dépouillée dans les autres dépôts d'archives départementaux mais n'a donné aucun résultat.

revanche, pour la période révolutionnaire les informations ont été presque totalement inexistantes¹⁴¹.

Au sein de ces différents dépôts, les séries dépouillées ont été nombreuses. Mais s'il a semblé nécessaire de nous intéresser à certaines séries dont le dépouillement n'est pas apparu immédiatement évident, nous avons également été conduit à en évacuer certaines. La question s'est posée notamment de la pertinence d'un dépouillement des archives judiciaires. En effet, un délinquant sans travail mais valide, tel qu'un vagabond par exemple, ne pourrait-il pas être envoyé aux ateliers de charité sur ordre d'un juge ? Plusieurs indices nous laissent penser que cela ne peut se produire et nous ont conduit à ne pas entreprendre un tel dépouillement. Tout d'abord, aucun texte, ni aucune autre source d'archives ne mentionne à aucun moment que les ouvriers des ateliers de charité dauphinois y auraient été envoyés à la suite d'une décision de justice. L'étude des conditions d'admission aux ateliers montre que les ouvriers s'y présentent d'eux-mêmes et en aucun cas ils n'y ont été envoyés de force par l'autorité publique sur ordre d'un juge. Par ailleurs, les études menées sur le traitement judiciaire de la mendicité et du vagabondage n'évoquent jamais les ateliers de charité comme une institution dans laquelle les valides sans travail pouvaient être condamnés à se rendre¹⁴². En la matière il ne semble pas y avoir de spécificité dauphinoise puisque les études locales sur la délinquance ne laissent pas apparaître le travail des ateliers de charité comme une peine envisagée par les tribunaux¹⁴³. Le dépouillement des décisions judiciaires dans la série B pour l'Ancien Régime, L pour la Révolution et U pour le XIX^e siècle ne nous est donc pas apparu comme nécessaire pour notre recherche. Au-delà des juridictions judiciaires, n'aurait-il pas été souhaitable également de procéder au dépouillement des juridictions administratives et en particulier du Conseil de préfecture né en l'an VIII ? En effet, dans ses activités contentieuses, celui-ci connaît des litiges relatifs aux travaux publics. Les

¹⁴¹ Seule la commune de Grenoble possède quelques documents conservés dans la série LL.

¹⁴² Voir notamment Bernard Schnapper, « La répression du vagabondage et sa signification historique du XIV^e au XVIII^e siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, 1985, n°2, p. 143-157 et Jean-François Chassaing, « Vagabondage et histoire du droit pénal : synthèse sur le problème du vagabondage du Moyen Age au XIX^e siècle », in Marie-Thérèse Avon-Soletti (dir.), *Des vagabonds au SDF : approche d'une marginalité*, Actes du colloque d'histoire du droit de Saint-Etienne, 20 et 21 octobre 2000, Publications de l'université de Saint-Etienne, 2002, p. 15-23.

¹⁴³ Pour l'Ancien Régime voir Marie-France Brun-Jansen, « Criminalité et répression pénale au siècle des Lumières. L'exemple du Parlement de Grenoble », *Revue historique de droit français et étranger*, n°76, 1998, p. 343 à 369. Pour le XIX^e siècle voir Patricia Peccoud, « La délinquance des vagabonds en Isère au XIX^e siècle. Les formes de la répression d'une marginalité », in Marie-Thérèse Avon-Soletti (dir.), *Des vagabonds au SDF : approche d'une marginalité*, Actes du colloque d'histoire du droit de Saint-Etienne, 20 et 21 octobre 2000, Publications de l'université de Saint-Etienne, 2002, p. 213-231 et Patricia Peccoud, *Ville et délinquance : l'exemple de Grenoble au XIX^e siècle (1789-1914)*, thèse de droit, Université Pierre-Mendès France, Grenoble, 2001.

ateliers de charité participant dans une certaine mesure à la politique des travaux publics du territoire, le conseil de préfecture aurait pu avoir à connaître d'affaires concernant des ouvrages réalisés par le biais de cette institution. Là encore, l'examen de la littérature relative à l'étude des conseils de préfecture ne laisse apparaître aucune mention d'un contentieux impliquant les ateliers de charité et nous a décidé à ne pas nous engager dans l'exploration des sources relatives à cette juridiction¹⁴⁴.

En revanche, d'autres sources dont nous avons envisagé le dépouillement ont produit un résultat décevant. C'est le cas de la presse locale que nous avons explorée afin d'avoir un aperçu de ce qu'a été la vie dans ces ateliers dauphinois, l'ambiance dans laquelle s'exécute le travail, le comportement des ouvriers mais aussi les réactions des habitants à l'extérieur des ateliers qui les ont vu s'organiser dans leur commune. Les ateliers de charité ayant été essentiellement organisés avant 1870, nous avons entrepris de nous intéresser plus particulièrement à la presse de cette période. Mais la liberté de la presse n'est pas encore déclarée avant 1870. Par conséquent, les journaux d'opinion sont relativement rares, ce sont les journaux favorables au régime en place qui bénéficient de la plus grande facilité de publication et qui donc ont la plus grande longévité. Parmi ces derniers on trouve en Dauphiné *Le courrier de l'Isère*, *Le courrier de la Drôme et de l'Ardèche* et *Le courrier des Alpes*. À leur côté, des journaux d'opposition commencent à voir le jour et à partir de la fin des années 1830 des publications de tendance républicaine apparaissent. Nous avons ainsi pu consulter le *Patriote des Alpes* paraissant dans le département de l'Isère et dans une moindre mesure du fait d'une longévité plus faible, la *Vedette des Alpes* paraissant dans les Hautes-Alpes¹⁴⁵. Nous avons plus particulièrement ciblé les périodes d'intense organisation des ateliers de charité notamment la période 1846 à 1848 et celle entre 1853 et 1858. Nous n'y avons trouvé que très peu d'articles consacrés aux ateliers de charité. Dans la majorité des cas ils ne font que relayer les décisions des autorités préfectorales et municipales. On ne trouve donc pas de récit de la

¹⁴⁴ Le contentieux des travaux publics devant le conseil de préfecture concerne deux catégories de litiges : les contestations sur l'exécution d'une clause du marché passé par l'administration avec un entrepreneur et les litiges relatifs aux dommages causés aux personnes ou aux biens par l'exécution des travaux publics. Les ateliers de charité ne sont concernés ni par l'un ni par l'autre. D'une part, parce qu'au XIX^e siècle, l'exécution des travaux n'est pas confiée à un entrepreneur mais est organisée en régie. D'autre part, ce sont essentiellement les travaux faits sur les grandes routes, routes départementales et chemins de fer qui sont concernés par le second contentieux. Or, comme nous le verrons plus loin, les ateliers de charité permettent surtout la réalisation de travaux sur les chemins vicinaux. Marie-France Brun-Jansen, *Le conseil de préfecture de l'Isère. An VIII-1926*, Grenoble, CHRESI, 1981, p. 134-144.

¹⁴⁵ Pour un état des lieux de la presse en Dauphiné voir Catherine Gout, *La liberté de la presse en Dauphiné de la pré-révolution dauphinoise à la chute du Second Empire*, Thèse de droit, Grenoble, 1991 ; Henri Rousset, *La presse à Grenoble, 1700-1900*, Grenoble, Alexandre Gratier et Cie, 1900 ; Catherine Faragut et Régine Marcel, *La presse drômoise de 1750 à 1980*, Valence, Archives départementales de la Drôme, 1981.

vie au sein des ateliers de charité. Par ailleurs, il ne s'y est pas exprimé non plus de prise de position pour ou contre l'institution¹⁴⁶.

Ce dépouillement nous a permis d'avoir à notre disposition trois grandes catégories de documents qui ont servi de base pour construire notre réflexion sur les ateliers de charité. Tout d'abord, nous y trouvons les actes des autorités locales (ordonnance, arrêté, règlement, délibération), à la fois des représentants locaux du pouvoir central (intendant, préfet) et des autorités décentralisées (département, district, arrondissement, communes). Ceux-ci nous donnent à voir la manière dont la réglementation nationale est interprétée et adaptée localement ou, dans le cas où il n'y a pas de directive du pouvoir central, quelles sont les créations réglementaires locales. La deuxième catégorie de documents est constituée par les correspondances que les différentes administrations entretiennent entre elles. Ce sont notamment les lettres échangées entre le gouvernement et ses représentants locaux. Au XIX^e siècle, nombreuses sont les lettres envoyées par le préfet au ministre chargé de l'organisation des ateliers de charité. La correspondance est également fournie entre le département et les communes. Ces correspondances peuvent contenir des informations factuelles notamment à travers les comptes-rendus d'organisation des ateliers de charité. Mais elles sont aussi porteuses d'éléments de réflexions lorsque leurs auteurs, émettent des vœux, des demandes de financement qu'ils accompagnent de justifications sur la nécessité d'organiser des ateliers de charité sur leur territoire. Par ailleurs, elles sont parfois également porteuses d'échanges ou de controverses entre l'auteur et le destinataire permettant ainsi d'alimenter la réflexion théorique autour de l'institution sur un point particulier. Enfin, nous avons également pu avoir accès à tout un ensemble de documents comptables. Les états de distribution des fonds d'une part, nous indiquant la manière dont les fonds ont été répartis, les sommes affectées à chaque commune ou à chaque ouvrage. Les états de journées d'ouvriers d'autre part, nous indiquant les noms des ouvriers ayant travaillé à l'atelier, pour combien de temps et pour quels salaires.

Les sources sont donc nombreuses et de nature diverse. Nous avons choisi de les traiter de manière chronologique en procédant à la fois à une étude qualitative et quantitative. Dans un premier temps, la lecture de l'ensemble des documents nous a

¹⁴⁶ Lors de l'organisation des ateliers municipaux de Grenoble en 1848, nous constaterons tout au plus un encouragement du *Patriote des Alpes* à participer à la souscription publique organisée par la municipalité pour permettre leur financement. Cf. *Infra* p. 385 note 1341.

permis de dégager les thèmes majeurs de la réglementation des ateliers de charité. L'admission des indigents, les procédures de choix des ouvrages et le mode d'exécution sont autant d'axes qui seront constamment envisagés lors de l'étude de l'institution tout au long de la période. Dans un second temps nous avons entrepris une étude quantitative à partir des différentes données comptables auxquelles nous avons pu avoir accès. Nous avons exploité les données, le plus souvent chiffrées, issues des tableaux listant les communes ayant organisé des ateliers de charité, la nature des fonds employés, leur montant, le type de travaux réalisés qui nous sont parvenus. De même concernant les états de journées d'ouvriers indiquant leur nombre dans chaque atelier, leur salaire, la durée de leur travail et le type de travail réalisé. Pour exploiter au mieux ces indications nous avons décidé de les rentrer dans une base de données de manière à établir des statistiques sur différents aspects du fonctionnement des ateliers¹⁴⁷. Celles-ci ont parfois permis de dégager des tendances sur des périodes relativement longues. C'est notamment le cas pour l'Ancien Régime entre 1771 et 1789 car le fonctionnement des ateliers de charité est demeuré homogène durant cette période. En revanche, au cours du XIX^e siècle nos statistiques n'ont pu généralement être réalisées qu'annuellement. Les ateliers sont établis de manière beaucoup plus ponctuelle et aléatoire ce qui ne permet pas de constituer de longs épisodes cohérents à partir desquels des résultats chiffrés peuvent être dégagés. La confrontation des différents constats que ce traitement des sources a produit, a ainsi permis de dégager les principaux éléments de rupture et de continuité que les ateliers ont connus entre les différentes périodes où ils ont été établis. Éléments qui constituent autant d'idées-forces autour desquelles s'articule la construction de notre travail.

L'examen de l'ensemble des sources d'archives auxquelles nous avons eu accès semble toujours nous ramener à un même problème essentiel : celui de la contrepartie en travail que le pauvre valide doit fournir s'il veut recevoir un secours de la part de la société. Pour les vieillards, les infirmes, les enfants, la question ne se pose pas. Puisqu'ils ne peuvent pas fournir de contrepartie en travail, ils ont le droit d'être secourus gratuitement. Les pauvres valides, dans la mesure où ils sont exhortés à être économiquement utiles, doivent travailler. L'assistance ne peut leur être fournie qu'à cette seule condition et c'est cette idée que les ateliers de charité ont vocation à réaliser.

¹⁴⁷ Pour cela nous avons utilisé le logiciel FileMaker Pro©.

Mais l'étude de l'institution en Dauphiné montre que cette contrepartie invoquée dans les réflexions philosophiques et les textes juridiques se mue en véritable contradiction lorsqu'elle est organisée en pratique. Toute l'organisation des ateliers de charité est alors affectée par l'articulation problématique de ces deux impératifs. Nous verrons que le bel édifice théorique fait de droits et de devoirs qui en justifie politiquement l'existence laisse la place à une institution complexe, mêlant à la fois espoir et crainte dans l'esprit des autorités et des penseurs de l'époque. Les ateliers de charité constituent ainsi un aspect particulier de l'histoire de la révolution industrielle qui s'étale entre 1780 et 1880¹⁴⁸. Ces ateliers semblent en effet en être un produit direct destiné à accompagner sa progression : maîtriser les révoltes en occupant les exclus du travail, les nourrir pour préserver la main d'œuvre des effets des crises et faire en sorte qu'ils ne soient pas nourris pour rien en les faisant participer au développement des infrastructures du pays¹⁴⁹. Mais utiliser les pauvres ne semble pas pouvoir s'accorder avec le traitement de la pauvreté. Tout au long de notre étude les mêmes contradictions apparaîtront au moment de l'organisation de ces ateliers de charité : prévoir des fonds pour toute période de chômage au risque de voir établir un droit au travail ou strictement limiter les moments d'établissement des ateliers de charité au risque de n'assister qu'une minorité d'indigents ? Établir un atelier de charité là où les travaux sont les plus nécessaires du point de vue des infrastructures (route, canaux, digues...) ou là où se situent les pauvres ? Confier les travaux à un entrepreneur plus soucieux de son bénéficiaire que du sort des ouvriers qu'il est censé secourir ou réaliser les travaux en régie au risque qu'ils soient défectueux et trop onéreux ? Payer un ouvrier en fonction du travail produit ou en fonction de ses besoins et de ceux de la famille qui dépend de lui ?

Qualifier simplement les ateliers de charité d'« *institution d'assistance* »¹⁵⁰ apparaît dès lors trop réducteur. Cependant, affirmer que les ateliers de charité constituent à la fois une « *institution de secours, de contrainte, de répression, de police des grands chemins, de sécurité « propriétaire » et fermière* »¹⁵¹ n'est pas totalement satisfaisant. Bien que cette seconde appréciation rende mieux compte que la première de la

¹⁴⁸ Voir à ce sujet, Jean-Pierre Rioux, *La révolution industrielle, 1780-1880*, Paris, Seuil, 1971.

¹⁴⁹ Pour une étude de la progressive prise en charge par l'État des conséquences du bouleversement industriel et de l'évolution de son action pour tenter d'en maîtriser ou d'en atténuer les effets, voir Gérard Aubin et Jacques Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

¹⁵⁰ Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 101.

¹⁵¹ Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *Histoire économique et sociale de la France ; Tome 2, Des derniers temps de l'âge seigneurial aux préludes de l'âge industriel : 1660-1789*, Paris, Presses Universitaires de France, [1^e éd. 1970], 1993, p. 539.

complexité de l'institution, elle masque l'opposition permanente entre la productivité du pauvre et ses besoins vitaux qui guide toute l'histoire du fonctionnement des ateliers de charité. En Dauphiné, la période étudiée semble ainsi connaître deux mouvements. Le premier est celui de l'émergence de ces contradictions dont la durée s'étale entre 1770 et la fin de la Révolution française aux alentours de l'an III. Les autorités tentent de concilier ces différents impératifs en organisant une assistance par le travail fondée sur l'utilité des pauvres (partie 1). Mais les résultats tant sociaux qu'économiques sont décevants. À trop se concentrer sur la recherche de l'utilisation la plus efficace des fonds des ateliers de charité, les pouvoirs publics font passer au second plan le traitement de la pauvreté sans pour autant parvenir à rendre utile le travail des indigents. Toutefois, cela ne conduit pas à l'abandon de l'institution. L'idée que les indigents valides ne peuvent recevoir une aide qu'en contrepartie de leur travail demeure plus que jamais vivace au XIX^e siècle. Aussi, face à l'inutilité des pauvres assistés révélée par les expériences précédentes, une transformation des ateliers de charité s'opère. Désormais conscients des contradictions qu'ils soulèvent, les pouvoirs publics tentent de les surmonter en organisant une assistance par le travail où le traitement de la pauvreté primerait sur l'utilité des travaux (partie 2).

PREMIÈRE PARTIE

**L'ambition des ateliers de charité :
l'assistance par le travail fondée
sur l'utilité des pauvres
(1771-an III)**

La fin du XVIII^e siècle marque la première tentative de réaliser concrètement l'idée beaucoup plus ancienne selon laquelle le pauvre capable de travailler ne doit trouver sa subsistance que grâce à son travail. Pour la première fois, les textes émanant du pouvoir central dépassent la simple déclaration d'intention pour précisément permettre une organisation sur tout le territoire français d'une institution ayant pour objet spécifique de donner du travail à ceux qui en manquent grâce aux fonds du Trésor public. Les ateliers de charité représentent donc une institution véritablement originale et propre à cette période dont il va falloir élaborer intégralement la réglementation.

Celle-ci va poser problème dans la mesure où à travers cette institution ce sont de multiples objectifs qu'il s'agit de poursuivre. Ainsi, apparaissant de prime abord comme une simple institution d'assistance ayant vocation à procurer un salaire aux indigents valides en situation de chômage, elle se révèle également être un des éléments sur lequel compte le pouvoir pour assurer l'ordre public menacé par les diverses crises économiques que connaît la période grâce à l'occupation des pauvres qu'elle doit susciter. En ce sens, les ateliers de charité forment une véritable institution relevant de la « police des pauvres » chargée de régler la vie de tous les individus échappant aux régulations des métiers¹⁵². Mais là ne réside pas son seul objectif. Cette institution ne doit pas faire travailler les indigents seulement pour les occuper ou leur fournir de quoi survivre, elle doit également les amener à produire un ouvrage ayant une réelle utilité pour la communauté. Ce dernier impératif aura une influence croissante sur l'élaboration de la réglementation des ateliers de charité. La référence à sa satisfaction est constante si bien que l'on peut affirmer qu'au cours de la période couvrant les vingt dernières années de l'Ancien Régime et la période révolutionnaire la notion d'utilité attachée aux travaux réalisés par les indigents est la pierre angulaire autour de laquelle est construit l'encadrement juridique des ateliers de charité. Cette place centrale de l'utilité des travaux entendue dans son sens économique c'est-à-dire pour le développement du commerce, de l'agriculture, de l'industrie voire pour de simples considérations d'urbanisme, s'est progressivement développée au cours du temps. C'est pourquoi, il semble que cette période se caractérise par la recherche de l'utilité des pauvres qui consiste à faire en sorte

¹⁵² Selon Robert Castel, au XVIII^e siècle la police des pauvres « comprend la discipline des mœurs (lutte contre l'oisiveté et le libertinage), la conservation de la santé (lutte contre les infections et les épidémies), l'assistance (surtout l'organisation des hôpitaux pour les invalides) et la réglementation du travail pour les valides ». Robert Castel, *Les métamorphoses op.cit.*, p. 211-212.

que des préoccupations relatives au traitement de l'indigence valide, que ce soit du point de vue de l'assistance ou du point de vue du maintien de l'ordre public, ne constituent jamais un obstacle à la réalisation d'ouvrages utiles et de bonne qualité. Cette recherche de l'utilité du travail des pauvres prend plusieurs formes au cours de la période envisagée. La fin de l'Ancien Régime entre 1771 et 1790 peut être considérée comme une phase de prise de conscience qu'un risque de contradiction entre ces différents objectifs existe. Phase durant laquelle les administrateurs, contrôleurs général des finances ou intendants du Dauphiné, n'ont que très peu d'expérience dans l'organisation de ces ateliers. Aussi la prédominance de l'utilité des travaux n'apparaît que progressivement consécutivement à la mise en pratique concrète de cette institution. Au cours de cette période, la réglementation des ateliers de charité évolue donc d'une situation de cohabitation de ses différents objectifs vers la primauté de l'utilité des pauvres (chapitre 1^{er}). Une fois la place centrale acquise par cet objectif, les révolutionnaires vont aller plus loin en souhaitant faire de l'utilité des travaux l'objectif exclusif présidant à la constitution des règles encadrant l'institution. C'est le temps de la consécration de la primauté de l'utilité des pauvres que le pouvoir central tente, non sans mal, d'imposer aux départements (chapitre 2).

CHAPITRE PREMIER.

L'émergence de la primauté de l'utilité des pauvres sur le traitement de l'indigence (1771-1790)

Sous l'Ancien Régime, l'organisation des ateliers de charité à l'échelle de tout le royaume a été réalisée sous l'impulsion des contrôleurs généraux des finances dans les années 1770. Le texte qui inaugure cette politique inédite d'assistance par le travail est l'« *instruction sur les travaux de charité* » du 11 octobre 1770 de l'abbé Terray. Elle sera suivie par l'« *instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité* » du 2 mai 1775 rédigée par Turgot qui en reprend les principaux éléments tout en en précisant le contenu¹⁵³. Ces textes confient l'organisation des ateliers de charité aux intendants des différentes généralités sous la surveillance étroite du pouvoir central. Chaque province reçoit une subvention du pouvoir central que les intendants sont chargés de répartir entre les communautés ou particuliers qui en font la demande à la condition qu'ils apportent une contribution financière. Avant de devenir effective, cette répartition doit recevoir l'approbation du contrôleur général des finances. Aux subdélégués est confiée la police de ces ateliers et aux ingénieurs des ponts et chaussées, la surveillance et la conduite des travaux. Ces derniers seront pour cela assistés de piqueurs et de conducteurs à la tête de chaque atelier qu'ils auront soin de nommer. Ce sont eux qui déterminent qui pourra être admis à recevoir ces secours au sein des ateliers avec l'aide du curé de chaque paroisse que le texte de Turgot charge de dresser la liste des indigents les plus nécessiteux. Une fois admis, ces ouvriers sont employés à l'exécution de travaux simples consistant le plus souvent en réparations sur des routes et chemins. Les travaux terminés, les ouvriers

¹⁵³ Jean-Louis Harouel précise que la première instruction annonce dans une large mesure la seconde. Expliquant que Turgot « *l'avait reçue et appliquée dans son intendance du Limousin : on peut penser qu'il s'en inspira dans celle qu'il adressa, en 1770 à ses subdélégués. Or, l'instruction du 2 mai 1775 est inspirée de cette dernière. Il semble que cela suffise à confirmer l'idée d'une filiation entre l'instruction du 11 octobre 1770 et celle de 1775* ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 20.

reçoivent leur salaire. Les textes préconisent qu'ils soient payés à la tâche et non à la journée, c'est-à-dire en fonction du travail réalisé et non simplement selon un prix de journée invariable. Enfin, les piqueurs et ingénieurs rendent compte de l'exécution des travaux à l'intendant qui transmet chaque année les résultats des ateliers de charité au contrôleur général des finances pour qu'il contrôle la régularité de la comptabilité.

Telle est, dans les grandes lignes, la manière dont le pouvoir central envisage d'organiser les ateliers de charité au début de l'Ancien Régime qui se caractérise par une intervention très importante de celui-ci. En raison de l'existence d'un contrôle *a priori* du choix des travaux par l'intendant et d'un contrôle *a posteriori* de la comptabilité, Jean Imbert a pu affirmer qu'« *il semble bien que jamais la centralisation gouvernementale n'ait été poussée à un tel point* »¹⁵⁴. Mais ces règles, quoique parfois très détaillées comme c'est le cas dans l'instruction de Turgot, ne seront pas nécessairement appliquées à la lettre¹⁵⁵. L'expérience dauphinoise montre en effet que les intendants, n'hésitent pas à prendre leurs propres textes qui ne recouvrent jamais complètement les directives des contrôleurs généraux. Ainsi les ateliers dauphinois fonctionneront selon les dispositions de l'ordonnance de l'intendant Pajot de Marcheval¹⁵⁶ du 25 avril 1771¹⁵⁷ qui sera utilisée jusqu'au 12 décembre 1785, date à laquelle son successeur, l'intendant Caze de la Bove¹⁵⁸, rédige son « *règlement concernant les ateliers de charité* »¹⁵⁹. Il faudra également examiner les prescriptions de la commission intermédiaire des États du Dauphiné mise en place en 1789 qui sera chargée de l'administration des ateliers de charité¹⁶⁰.

¹⁵⁴ Jean Imbert, « Les institutions sociales... », *op. cit.*, p. 55.

¹⁵⁵ Il convient de noter ici qu'aux côtés de son instruction concernant les travaux publics, Turgot a envoyé à la même date aux intendants une instruction concernant les ateliers de filatures qui pourraient être ouverts pour remplir le même objectif. Mais le Dauphiné, comme son voisin lyonnais ne verra jamais organisé ce genre d'atelier, l'instruction n'étant d'ailleurs jamais évoquée dans aucun acte de l'intendance. Pour le lyonnais Jean-Pierre Gutton indique ainsi qu'« *en mai 1775, Turgot fait adresser à l'intendant deux instructions sur les ateliers de charité consacrés, les uns aux travaux publics, et les autres à la filature. Il semble que dans la généralité de Lyon les ateliers créés aient tous été des chantiers de voirie* ». Jean-Pierre Gutton, *op. cit.*, p. 466.

¹⁵⁶ Christophe Pajot de Marcheval sera intendant de la généralité de Grenoble entre 1761 et 1784. Edmond Esmonin, « Les intendants du Dauphiné des origines à la Révolution », in *Annales de l'Université de Grenoble*, tome XXXIV, p. 84.

¹⁵⁷ ADI 2C 1010.

¹⁵⁸ Gaspard Louis de Caze, baron de la Bove sera intendant de Dauphiné entre 1784 et 1790. Edmond Esmonin, *op. cit.*, p. 86.

¹⁵⁹ BMG O 9906.

¹⁶⁰ La commission intermédiaire était un organe d'exécution des décisions des États provinciaux du Dauphiné. Dès sa création, au début de l'année 1789, la commission intermédiaire fut chargée par les États de solliciter les fonds accordés annuellement par le Gouvernement pour les ateliers de charité. Il lui revient également désormais le soin de répartir les ateliers de charité à la place de l'intendant. Jean Egret, *Les*

Cette institution a déjà été l'objet d'analyse pour la période d'Ancien Régime¹⁶¹. L'étude des règles édictées par l'abbé Terray ainsi que leur application a déjà permis de tirer des conséquences sur la nature des ateliers de charité. Celles-ci sont essentiellement issues du travail mené par Jean-Louis Harouel dans la province de Haute-Guyenne qui considère avant tout les ateliers de charité comme une institution à caractère social. Pour lui en effet, « *les ateliers de charité sont avant tout destinés à fournir des salaires. Les différents ministres insistent tant sur cet impératif social qu'il n'est pas possible de douter que, là, réside la cause profonde de la création des ateliers de charité* »¹⁶². Pour cet auteur, les ateliers de charité recouvrent une réalité unique. Ils ont été institués sous l'Ancien Régime essentiellement dans le but de venir au secours des indigents capables de travailler en leur fournissant des salaires. Afin de mettre à jour cette spécificité du rôle de l'institution, Jean-Louis Harouel s'appuie en particulier sur les idées de Necker qui, selon lui, « *va exprimer le mieux la destination sociale des ateliers de charité* »¹⁶³.

Toutefois, si Necker insiste sur le rôle social des ateliers de charité il a également conscience de l'importance qu'il convient d'attacher à la contrepartie du secours alloué aux indigents valides, c'est-à-dire au travail réalisé et à son utilité. Ainsi, il affirme que les ateliers de charité constituent « *une excellente institution qui présente l'exemple de la meilleure charité politique, celle de secours donnés en échange d'un travail aisé, mais utile* »¹⁶⁴. Les pauvres employés dans ces ateliers ne recevront donc un salaire que s'ils ont produit un travail réellement utile. Aussi, l'organisation des ateliers de charité tente-t-elle de prendre en compte ces deux impératifs : l'apport d'un salaire pour assurer la subsistance des pauvres valides en contrepartie de la réalisation d'un travail dont il faut s'assurer qu'il soit d'une utilité certaine. Or, il apparaît que le second impératif tend à prendre le pas sur le premier. Au cours des dix-neuf années successives de fonctionnement des ateliers de charité en Dauphiné sous l'Ancien Régime leur réglementation va évoluer et l'attention des différentes autorités en charge de l'élaborer va moins se concentrer sur le traitement de la pauvreté en lui-même que sur l'utilité des travaux. Dès les premières années de fonctionnement de l'institution, les principes selon lesquels les indigents valides doivent être traités en son sein seront déterminés et demeureront constants pour l'ensemble de la période. Ainsi les prescriptions concernant

derniers États de Dauphiné. Romans septembre 1788-janvier 1789, Grenoble et Paris, Arthaud, 1942, p. 135.

¹⁶¹ Cf. *Supra* p. 31 et s.

¹⁶² Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶⁴ Jacques Necker, *De l'administration des finances*, t. II, s.l., s.n., 1784, p. 260.

le lieu où les ateliers doivent être établis et quelle catégorie d'individus doit y être admise ne varieront plus une fois posées au début des années 1770. En revanche, concernant les travaux eux-mêmes, les autorités ne cesseront de s'interroger : qu'entendre par utilité ? Comment choisir les travaux les plus utiles pour la province ? Comment organiser le travail des ouvriers pour qu'ils soient le plus efficaces ? C'est en fonction des réponses à ces questions qu'évolue l'encadrement juridique des ateliers de charité au fil des années.

Par conséquent, l'étude des ateliers dauphinois nous amène à devoir nuancer l'affirmation de Jean-Louis Harouel. Si l'impératif social est important, il n'est pas la seule « cause profonde » de l'institution des ateliers de charité. Bien au contraire, la réglementation concernant le traitement de la pauvreté est assez limitée et se réduit en réalité à la création des conditions pour assurer l'emploi du plus grand nombre de pauvres valides possibles (section 1). Toute l'histoire de l'organisation des ateliers de charité montre en revanche que l'évolution des règles encadrant leur fonctionnement ne cessera de se développer afin que les travaux réalisés par les indigents participent réellement à l'aménagement du territoire de la province et acquiert ainsi une véritable utilité (section 2).

Section 1.

Proposer du travail aux pauvres valides : un projet modeste de traitement de l'indigence

Le traitement de la pauvreté envisagé grâce aux ateliers de charité semble entièrement résider dans l'assurance que les ateliers permettront d'employer le plus de pauvres possibles. Tout doit être mis en œuvre pour assurer du travail à un maximum de pauvres en état de travailler. L'action de l'administration en direction des indigents valides apparaît donc assez limitée. Elle se contente de lever tous les obstacles qui pourraient empêcher les indigents valides de trouver du travail dans les ateliers de charité. Aussi le premier souci des intendants est-il d'établir les ateliers dans les lieux où se situent les « besoins », c'est-à-dire les indigents valides à employer (§1). Ils s'assurent également que les ateliers sont organisés de manière à permettre l'emploi de tout pauvre valide manifestant la volonté d'y travailler (§2).

§1. Des ateliers de charité proches des « besoins »

Les deux instructions de l'abbé Terray et Turgot débutent par la même injonction. Celle de 1770 prescrit à l'intendant d'avoir « *attention lors de la tournée de son département de prendre les informations nécessaires pour connoître les cantons de sa généralité qui seront dans le cas d'avoir le besoin de l'établissement de travaux publics pour y venir au secours du peuple* ». Dans celle de 1775, Turgot explique que « *le premier soin que doivent avoir MM. les intendants, pour l'emploi des fonds destinés aux travaux de charité est donc de se procurer les renseignements les plus précis sur la situation des récoltes dans les différents cantons de leur généralité : cette connaissance les mettra en état de répartir avec justice les fonds qui leur auront été accordés et de proportionner les secours aux besoins* ». Établir des « *travaux de secours pour y venir au secours du peuple* » pour Terray, avoir égard la « *situation des récoltes* » pour « *proportionner les secours aux besoins* » selon Turgot. D'après les ministres, répartir les fonds suivant les besoins semble donc signifier que les ateliers doivent être établis dans les lieux les plus durement frappés par la misère consécutive aux mauvaises récoltes. Toutefois, leur répartition sur le territoire dépend également de la manière dont est envisagé le traitement de la pauvreté grâce à ces ateliers. Celle-ci se décompose en deux volets : l'ordre public¹⁶⁵ et l'assistance. Représentant les deux faces d'une même médaille, ces deux objectifs ne sont jamais indépendants l'un de l'autre mais ils justifient tous deux une localisation différente des ateliers de charité sur le territoire de la généralité. Du point de vue de l'ordre public, les ateliers de charité sont conçus comme un moyen de canaliser les indigents afin d'éviter les émeutes fréquentes en période de crise de subsistances. Aussi, ce sont les villes qui devront être privilégiées dans la mesure où elles sont le siège des révoltes populaires (A). Mais du point de vue de l'assistance, les ateliers de charité doivent répondre à la nécessité de fournir des salaires afin de permettre la survie de nombre d'indigents devant faire face en particulier à la cherté des produits de première nécessité. Dans ce cadre, la répartition des fonds ne doit pas seulement toucher

¹⁶⁵ Cet impératif a été mis en évidence par Camille Bloch qui explique que la mise en place d'ateliers de charité constitue « *une mesure d'ordre public alliée à une pensée philanthropique ; elle résulte du souci de prévenir les désordres qui peuvent naître du trop grand nombre de sans-travail et de les sauver de la famine, en même temps que de les empêcher de tomber dans la mendicité* ». Camille Bloch, *op. cit.*, p. 200-201.

les villes mais doit également s'étendre dans les campagnes de manière à ce qu'un maximum d'indigents puisse bénéficier des secours du roi (B).

A. Ateliers de charité et ordre public urbain

À la lecture des propos introductifs en tête des différents textes prescrivant les directives à suivre pour l'établissement des ateliers de charité, l'objectif qui leur est donné semble clair. Les subventions accordées au Dauphiné par le roi en 1771 sont « *un effet de sa bonté paternelle pour ses peuples* »¹⁶⁶. Si « *Sa Majesté* » a à nouveau accordé des fonds les années suivantes c'est parce qu'elle est « *toujours portée pour ce qui peut tendre au soulagement et à l'avantage de ses peuples* »¹⁶⁷. Le « *secours du peuple* », pour reprendre l'expression de l'abbé Terray, est donc ce qui semble exclusivement justifier la création des ateliers de charité. Toutefois, se cantonner aux déclarations d'intentions du pouvoir central ou de ses représentants dans les généralités serait réducteur. En effet, l'examen des travaux préparatoires au premier texte réglementant les ateliers de charité apporte une lumière nouvelle sur les raisons qui ont poussé le gouvernement monarchique à créer une telle institution. En effet, si le nom de Terray est attaché à l'instruction du 11 octobre 1770, il n'en est cependant pas l'unique rédacteur. Le contrôleur général des finances a en réalité repris le projet d'instruction rédigé sur sa demande par Albert¹⁶⁸, intendant du commerce chargé notamment de l'administration des subsistances¹⁶⁹. La lettre d'Albert qui accompagne l'envoi de ce projet au contrôleur général des finances est particulièrement éclairante quant aux objectifs assignés par le pouvoir central aux ateliers de charité. Albert y explique que « *l'établissement des travaux de charité [...] est le seul moyen d'empêcher les émeutes et les séditions dans le cours de cette année et de faire oublier même la cherté* »¹⁷⁰. Albert fait ici référence à la hausse du prix des grains que connaît la France à cette période et plus généralement à la crise de subsistances qui sévit

¹⁶⁶ ADD C11, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1771.

¹⁶⁷ BMG O 8748, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1773.

¹⁶⁸ Après lui avoir donné ses directives, Terray charge Albert de déterminer les modalités d'organisation de ces ateliers. Lucien Laugier, *Un ministère réformateur sous Louis XV. Le triumvirat 1770-1774*, thèse d'histoire, Montpellier, 1972, p. 317.

¹⁶⁹ René Girard, *L'abbé Terray et la liberté du commerce des grains (1769-1774)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1924, p. 34.

¹⁷⁰ AN F¹¹ 1191, Lettre d'Albert à l'abbé Terray du 11 octobre 1770.

dans le pays dont l'année 1770 marque le sommet¹⁷¹. Cette crise des subsistances est source de troubles importants et Steven L. Kaplan parle du « *torrent d'émeutes* »¹⁷² que connaît le pays précisément en 1770¹⁷³. En Dauphiné comme ailleurs, la cherté des grains provoque le mécontentement des classes populaires au cours de la décennie 1760. En 1770, du fait d'une récolte médiocre l'année précédente, le prix du blé monte brusquement sur la majorité des marchés. Malgré une assez bonne récolte en 1770, les prix se maintiennent à un taux élevé à la suite des achats que d'autres provinces plus durement touchées comme la Bourgogne font en Dauphiné¹⁷⁴. La situation est d'autant plus délicate que « *ce qui commence par une crise de subsistance se transforme [...] en crise d'économie générale* »¹⁷⁵. En Dauphiné, la crise atteint également fortement le domaine industriel et en particulier le secteur du textile¹⁷⁶. Aussi, il apparaît que « *le peuple des villes [...] commence à murmurer assez haut pour être entendu* »¹⁷⁷. Cette agitation n'est pas propre à la situation de crise particulière de l'année 1770. Le Dauphiné connaît en effet un nombre particulièrement élevé d'émeutes ayant éclaté au cours de la période prérévolutionnaire entre 1771 et 1787¹⁷⁸. Bernard Bonnin évoque plus généralement le climat de tension permanente régnant entre les ouvriers de la ville guettés par le chômage, ne possédant rien et les milieux dominants¹⁷⁹. Or, si l'on en croit Ernest

¹⁷¹ Sur la crise de 1770, cf. Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, Tome 2, p. 408-410 et 530-554.

¹⁷² Steven L. Kaplan., *Le pain, le peuple et le roi. La bataille du libéralisme sous Louis XV*, Paris, Perrin, 1986, p. 311.

¹⁷³ Pour un tableau synthétique des troubles que connaît le pays entre 1760 et 1770, cf. Jean Nicolas, *La rébellion française. Mouvements populaires et conscience sociale, 1661-1789*, Paris, Gallimard, 2008, p. 380-382.

¹⁷⁴ Jean Egret, *Le Parlement du Dauphiné et les affaires publiques dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle* ; t. 1, *L'opposition parlementaire (1756-1775)*, Grenoble et Paris, Arthaud, 1942, p. 186-188.

¹⁷⁵ Steven L. Kaplan., *op. cit.*, p. 306.

¹⁷⁶ Pierre Léon, *La naissance de la grande industrie en Dauphiné (fin du XVII^e siècle – 1869)*, Paris, PUF, 1954, p. 224-225.

¹⁷⁷ Jean Egret, *Le Parlement du Dauphiné...op. cit.*, p. 189.

¹⁷⁸ Dans son travail de recensement des émeutes ayant éclaté en Dauphiné, Jean Nicolas explique que « *dans les deux décennies prérévolutionnaires de 1771 à 1787 (mises à part les années 1788 et 1789, directement liées au processus révolutionnaire), trente-trois cas en Dauphiné connus à ce jour, dont une dizaine voient intervenir plus de cinquante d'individus en fureur pour des motifs allant de l'antiseigneurialisme (sept cas) aux voies de fait contre les agents de l'Etat (employés fiscaux, maréchaussée, quinze cas), en passant par l'émeute classique due à la cherté du pain... Ces chiffres montrent une nette aggravation tant de l'importance et du nombre des incidents que de l'effectif des participants par rapport aux deux décennies antérieures* ». Jean Nicolas, *La Révolution française dans les Alpes : Dauphiné et Savoie (1789-1799)*, Toulouse, Privat, 1989, p. 42.

¹⁷⁹ « *À la ville, les nouveaux arrivants et les citadins plus anciens étaient guettés par le chômage. Et ceci avec les conséquences sociales que les documents permettent bien d'évoquer : l'opposition croissante entre les milieux dominants et les autres, entre « la partie la saine de la population » et les « ouvriers », qui ne possèdent rien, sont donc dangereux et le plus souvent inutiles, et la multiplication, entrevue par un ensemble de petits faits, de gestes de défi des dépendants face aux dominants, les injures, les pierres lancées, ce n'était pas la révolte, encore moins la révolution, c'était peut-être un début de prise de*

Labrousse, « *les pouvoirs publics ne redoutent rien plus que ces « émotions populaires », que ces réactions collectives du menu peuple consommateur exaspéré par les crises des produits de premières nécessités* »¹⁸⁰. Danger d'autant plus grand que les crises de subsistances s'accompagnent d'un chômage important. Les récoltes étant médiocres le besoin de main d'œuvre pour réaliser la moisson est moindre et de nombreux journaliers se retrouvent sans travail¹⁸¹ accroissant d'autant le risque de voir naître des désordres. Par conséquent, le premier besoin à satisfaire grâce aux ateliers de charité est l'exigence de tranquillité publique menacée par les effets de la crise de subsistances¹⁸². Il convient donc d'établir ces ateliers dans les lieux où les émeutes se déroulent c'est-à-dire dans les villes¹⁸³. Terray indique ainsi dans son instruction que « *ces travaux doivent être principalement placés auprès des villes les plus peuplées, afin d'occuper plus de peuple et d'éviter les mouvements que la cherté occasionne plutôt dans les villes que dans les campagnes* »¹⁸⁴. L'objectif des ateliers de charité est donc surtout « d'occuper » les pauvres en état de travailler afin qu'ils ne portent pas atteinte à l'ordre public. Il s'agit de contenir la colère qui peut naître et s'exprimer sous l'effet de l'oisiveté à laquelle ils sont contraints. Depuis le XVI^e siècle, l'oisiveté des pauvres est considérée comme le danger principal que ces derniers font peser sur l'ordre social¹⁸⁵. Dans un contexte de crise, cette peur n'est que plus vivace et nécessite de prendre des mesures particulières telles que les ateliers de charité destinés à détourner les pauvres d'éventuelles velléités de révolte. Cette

conscience, sûrement le début du refus de l'acceptation pure et simple ». Bernard Bonnin, « Le Dauphiné à la veille de la Révolution : formes de l'économie et structures sociales », in Vital Chomel (textes réunis par), *Les débuts de la Révolution en Dauphiné (1788-1791)*, Presses universitaires de Grenoble, 1988, p. 30-31.

¹⁸⁰ Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, Tome 2, p. 407.

¹⁸¹ « *Lors de la crise que dénonce la poussée des prix, l'emploi tend à baisser. D'abord, du fait même de la contraction physique de la récolte : il y a moitié moins à moissonner et à battre en grange, par rapport à l'année favorable. [...] A côté du recul de la demande de main d'œuvre pour les grands travaux, recule aussi la demande de main d'œuvre permanente : de domestiques par exemple et, plus généralement, de salariés nourris* ». *Ibid.*, p. 538.

¹⁸² Ce rôle de maintien de l'ordre public est clairement mis en évidence par l'intendant de Tours. Rapportant ses propos au sujet des résultats des ateliers de charité qu'il a organisés dans sa province en 1770, Paul Ardascheff explique que « *c'est à l'institution nouvelle qu'il attribue le calme qu'il a constaté parmi les populations, malgré la disette* ». Paul Ardascheff, *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, Félix Alcan, 1909, p. 233.

¹⁸³ Selon Ernest Labrousse, « *pour des raisons à la fois économiques et sociologiques, c'est à la ville [...] bien plus qu'à la campagne qu'éclate l'émeute de subsistances* ». Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, Tome 2, p. 545.

¹⁸⁴ Il convient ainsi de nuancer l'affirmation de Jean-Louis Harouel selon laquelle les fonds de charité « *ne doivent être employés [...] auprès des villes* » qui se fondent uniquement sur une mise en garde de Necker invitant à ne « *placer qu'avec beaucoup de circonspection les ateliers de charité auprès des villes* » sans pour autant l'interdire. Cette précision de Necker est justifiée par le fait que ces villes possèdent généralement d'autres établissements d'assistance pour « *prévenir ou secourir la mendicité* ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸⁵ Cf. *Supra* p. 23 et s.

préoccupation liée au maintien de l'ordre public n'est pas explicitement mentionnée par Turgot mais son instruction intervient également au cours d'une période troublée consécutive à une nouvelle crise de subsistances, celle de la « guerre des farines » de 1775 qui touche essentiellement la région parisienne¹⁸⁶. On peut donc présumer que l'intervention de son instruction à ce moment précis est également motivée par la volonté d'éviter la multiplication des émeutes¹⁸⁷.

L'injonction de Terray de privilégier les villes semble avoir trouvé un écho en Dauphiné. Selon René Favier, il est possible d'identifier vingt-trois localités pouvant être qualifiées de *villes* dans cette province sous l'Ancien Régime¹⁸⁸. L'ensemble de ces villes à l'exception de deux d'entre elles (Crémieu et Pont-de-Beauvoisin) ont été subventionnées au moins une année pour l'établissement d'ateliers de charité¹⁸⁹. Il apparaît même qu'elles bénéficient d'un traitement privilégié dans la mesure où elles ont été subventionnées un nombre de fois bien plus important que la moyenne des autres communautés de la province. L'étude de l'attribution annuelle des subventions royales pour ateliers de charité permet de constater que l'ensemble des localités en ont bénéficié en moyenne 2,4¹⁹⁰ fois au cours de la période 1771-1789 alors que les vingt-trois villes ont été en moyenne subventionnées 6,5 fois. Certaines d'entre elles ont été très régulièrement financées puisque neuf villes l'ont été au moins neuf années sur les dix-neuf durant lesquelles ont été organisés des ateliers de charité dans la province¹⁹¹. Aussi, ces vingt-trois villes ont-elles capté une part relativement importante des fonds octroyés par le roi, puisqu'elles ont attiré à elles seules 17,2 % de la somme totale des subventions

¹⁸⁶ Jean Nicolas, *La rébellion française...op. cit.*, p. 382-388.

¹⁸⁷ Il convient de noter que l'instruction de Turgot intervient le 2 mai 1775 alors que la première émeute d'importance consécutive à l'augmentation des prix des grains a eu lieu le 18 avril à Dijon et que les premières émeutes parisiennes éclatent les 27 et 28 avril 1775. *Ibid.*, p. 383-384.

¹⁸⁸ Peuvent être considérées comme ville : Briançon, Le Buis, Crest, Die, Embrun, Gap, Grenoble, Montélimar, Romans, Saint-Marcellin, Saint-Paul-trois-Château, Valence, Vienne, Montdauphin, Bourgoin, La Côte-Saint-André, Crémieu, Dieulefit, La Mure, Nyons, Pont-de-Beauvoisin, Saint-Vallier et Voiron. René Favier, *Les villes du Dauphiné au XVII^e et XVIII^e siècles*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1993, p. 35-36.

¹⁸⁹ Tous les chiffres donnés à propos de la distribution des fonds entre les différentes localités de la province de Dauphiné sont issus de l'analyse des états de distribution des fonds pour ateliers de charité dressés chaque année par l'intendant. ADI 2 C 1011 et 2 C 1012. Nous en détaillerons la forme et le contenu dans les paragraphes qui suivront. Cf. *infra* p. 109 et s.

¹⁹⁰ Cette moyenne est assez significative dans la mesure où l'écart-type est seulement de 2,3 ce qui indique une faible dispersion des valeurs autour de cette moyenne.

¹⁹¹ Ainsi Grenoble, le Buis, Saint-Paul-trois-Châteaux et Vienne ont reçu des subventions à neuf reprises, Crest a été subventionnée dix fois, Gap et Voiron douze fois, Embrun quatorze fois et Briançon l'a été quinze années.

distribuées sur la période¹⁹². Si l'on met en relation ce pourcentage avec celui de la population de la province on remarque une certaine concordance. En effet, suivant les critères retenus, les villes du Dauphiné représentent entre 11,9 et 16,7 % de la population dauphinoise¹⁹³. La somme reçue par ces villes est donc, à peu de chose près, proportionnelle à leur importance démographique. La demande de Terray de placer les ateliers principalement auprès des villes semble ainsi avoir été respectée puisque les vingt-trois villes dauphinoises ont été subventionnées à hauteur de la population de la province qu'elles représentent. Par ailleurs, parmi les autres localités dans lesquelles de nombreux ateliers ont été mis en place, on en trouve un certain nombre situé à proximité des villes¹⁹⁴. En particulier, nous pouvons noter que la densité des ateliers de charité est particulièrement forte autour de Grenoble, la ville la plus peuplée du Dauphiné¹⁹⁵. On constate donc un phénomène de regroupement des ateliers de charité dans ou autour des villes du Dauphiné¹⁹⁶ dont la motivation réside dans la volonté de prévenir les troubles susceptibles d'y avoir lieu¹⁹⁷. Le montant des fonds n'est toutefois pas nécessairement octroyé en fonction de l'importance de la population des villes. En effet, bien que Terray indique que les ateliers de charité doivent être « *principalement placés auprès des villes les plus peuplées* », la distribution des fonds entre les villes dauphinoises ne respecte pas véritablement la hiérarchie démographique. À l'exception de Grenoble, qui a reçu la somme la plus importante, les concordances entre importance de la population et montant de la subvention sont rares. Par exemple, Embrun, treizième ville la plus peuplée avec 3000 habitants, a reçu à quelques dizaines de livres près la même somme que Grenoble,

¹⁹² Entre 1771 et 1789, le roi a versé 1008200 livres à la province et les vingt-trois villes ont reçu 173671 livres.

¹⁹³ René Favier, *Les villes du Dauphiné... op. cit.*, p. 45.

¹⁹⁴ Ainsi dans les alentours de Grenoble, des ateliers de charité ont été régulièrement organisés à Voreppe (13), Crolles (8), Vif (9), Saint Egrève (9), Claix (14), La Buisse (11), Noyarey (7), Bivier (7) et Allières (7). A quelques kilomètres d'Embrun, ont été régulièrement subventionnées les communautés de Baratier (8), Chateauroux (8) et Saint-André-les-Embrun (9). Dans les environs de Briançon on trouvera de nombreux ateliers au Monestier de Briançon (8), Puy-Saint-Pierre (7), Puy-Saint-André (7). Guillestre (11) et Risoul (7) se situent proches de Montdauphin. Remollon (8) jouxte Gap, Allex (7) est proche de Crest, Vinsobres (7) est proche de Nyons et Saint-Geoirs (9) est située proche de La Côte-Saint-André. Les chiffres entre parenthèses désignent le nombre d'années au cours desquelles les localités ont été subventionnées.

¹⁹⁵ Pour une carte représentant la répartition géographique des ateliers de charité au sein de la généralité de Grenoble, cf. Annexe n°3.

¹⁹⁶ Jean-Pierre Gutton a également constaté dans la généralité de Lyon que « *la localisation des chantiers montre que l'on tend à favoriser les abords des villes* ». Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p. 466.

¹⁹⁷ La même constatation a été faite par Pascal Even dans son étude sur la charité à la Rochelle. Il note la réalisation de nombreux ouvrages dans cette ville grâce aux fonds des ateliers de charité. Pour lui c'est « *sans doute le souci de faire diminuer la mendicité dans les villes et aux abords de celles-ci* » qui justifie cette organisation des travaux auprès des villes. Pascal Even, *L'assistance et la charité à La Rochelle sous l'Ancien Régime (XVII^e et XVIII^e siècle)*, Lille, Thèse de lettres, 1986, p. 482.

alors que Vienne, deuxième ville la plus peuplée avec 11300 habitants a reçu une somme deux fois moins importante¹⁹⁸. De même, Voreppe qui ne comprend que 2000 habitants a été subventionnée treize années ce qui lui a permis de récolter 9350 livres alors que Romans qui compte 6300 habitants en son sein n'a été subventionnée que trois années à hauteur de 3000 livres au total. Enfin, on pourra constater que beaucoup d'ateliers de charité se situent en dehors de ces villes dans les localités rurales de la province.

Cela peut se comprendre parce que le Dauphiné se caractérise par une faible urbanisation¹⁹⁹ mais également parce que l'impératif d'assistance attaché aux ateliers de charité implique une répartition des fonds dans les campagnes. Terray lui-même, après avoir appelé à privilégier les villes, précise dans son instruction du 11 octobre 1770 que cette distribution doit se faire « *sans néanmoins perdre entièrement de vue les campagnes et en établissant aussi des ateliers dans l'intérieur de celles qui souffriraient le plus de la disette* ». Aussi, c'est vers une répartition sur tous les points de la généralité que vont être poussés les intendants par les contrôleurs généraux des finances dans le but d'assurer la subsistance du plus grand nombre de pauvres valides.

B. Ateliers de charité et subsistance dans « les diverses parties de la généralité »²⁰⁰

Le chômage, consécutif aux crises de subsistances, est facteur de troubles dans la mesure où sans travail et sans salaire, les plus pauvres ne peuvent se procurer le nécessaire pour eux et leur famille. Les ateliers de charité doivent ainsi permettre aux pauvres valides de trouver les ressources nécessaires afin de se procurer les subsistances indispensables pour assurer leur survie. C'est ce qu'explique Terray pour qui « *le seul moyen de soulager efficacement le peuple et de le mettre à portée d'acheter la denrée qui lui est nécessaire, c'est de lui procurer des salaires et d'établir à cet effet des travaux publics dans tous les lieux où cette ressource peut être nécessaire* »²⁰¹. Nés dans une période très troublée, la première des nécessités en établissant les ateliers de charité est de distraire les ouvriers pour préserver l'ordre public dont le risque de trouble est

¹⁹⁸ Pour établir les chiffres de la population des villes du Dauphiné nous nous basons sur le tableau des hiérarchies urbaines établi par René Favier pour l'année 1790. René Favier, *Les villes du Dauphiné... op. cit.*, p. 441.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 45-49.

²⁰⁰ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

²⁰¹ *Ibid.*

particulièrement important dans les villes. Mais l'occupation des pauvres ne sera efficace que si elle permet également de les nourrir. Il convient donc de cibler les endroits où les difficultés pour acheter les denrées sont les plus grandes. Turgot ne dit pas autre chose que Terray lorsqu'il précise que « *le but de cet établissement est de procurer des secours aux personnes qui ont de plus grands besoins, avec moins de moyens pour y subvenir* »²⁰² et qu'il demande aux intendants d'« *établir des ateliers publics [...] où il est le plus nécessaire de procurer des salaires aux journaliers* »²⁰³. Parallèlement à l'impératif d'ordre public, les contrôleurs généraux attribuent aux ateliers de charité un rôle social considérable. En parfaite conformité avec la pensée physiocratique dominante qui refuse toute intervention de l'État dans la fixation du prix des denrées, les ateliers de charité visent à permettre aux pauvres capables de travailler d'acheter des denrées dont le prix a augmenté grâce aux salaires qu'ils reçoivent²⁰⁴. Dans ce cadre, il ne s'agit plus de privilégier les villes mais au contraire de soulager à la fois « *les habitants des villes et des campagnes* »²⁰⁵. Terray demande ainsi aux intendants que soient ouverts des « *ateliers publics dans les diverses parties de [leur] généralité* »²⁰⁶, l'objectif étant que le maximum de pauvres valides puissent profiter du secours du roi. Cet impératif d'assistance conduit même Necker à renverser la logique initialement établie par Terray en demandant de privilégier les campagnes aux villes²⁰⁷. Ainsi, la répartition des ateliers de charité sera marquée par la volonté de les multiplier pour couvrir tout le territoire de la généralité (1). Pour cela, il est nécessaire de disposer de moyens financiers suffisants. C'est pourquoi le

²⁰² Alinéa 2 de son « Instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité » du 2 mai 1775.

²⁰³ *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, vol. IV, Paris, Félix Alcan, 1913-1923, p. 349.

²⁰⁴ Georges Weulersse cite Turgot qui explique que « *la manière la plus utile et sage de soulager les besoins véritables du peuple consiste dans l'organisation de ces ateliers de charité* ». Cela doit notamment lui éviter « *de lui fausser l'esprit par la persuasion que le gouvernement doit le nourrir, soit qu'il travaille ou ne travaille pas, et de fixer le prix des denrées à sa portée, ou le mettre [lui-même] à portée de les acquérir* ». Georges Weulersse, *La physiocratie sous les ministères de Turgot et de Necker (1774-1781)*, Presses universitaires de France, 1950, p. 207. Les ateliers de charité ont toujours bénéficié du soutien des physiocrates au cours des vingt dernières années de l'Ancien Régime. Georges Weulersse, *La physiocratie à la fin du règne de Louis XV, 1770-1774*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959, p. 203 ; Georges Weulersse, *La physiocratie à l'aube de la Révolution, 1781-1792*, Éditions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1985, p. 311.

L'intendant Pajot de Marcheval, classé par G. Weulersse parmi les « *fidèles aux prétentions extrêmes des physiocrates* », établit également ce lien entre ateliers de charité et cherté des denrées lorsqu'il justifie son choix de financer des travaux dans le briançonnais en 1780. Il explique ainsi que « *les mauvaises récoltes de l'année dernière et la cherté excessive des denrées dans le briançonnais rendent très nécessaire l'établissement de plusieurs ateliers de charité dans cette partie* ». ADI 2C1012, État de distribution des fonds des ateliers de charité pour l'année 1780.

²⁰⁵ Alinéa 1 de l'« Instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité » du 2 mai 1775.

²⁰⁶ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

²⁰⁷ Jean-Louis Harouel cite une lettre de Necker adressée à l'intendant de Montauban le 24 décembre 1778 dans laquelle le ministre explique qu'« *il ne faut placer qu'avec beaucoup de circonspection les ateliers de charité auprès des villes, qui ont souvent d'autres établissements pour prévenir ou secourir la mendicité* ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 17.

pouvoir central insiste sur la nécessité de rechercher la participation financière des communautés ou particuliers désireux de recevoir une part sur la subvention du roi (2).

1. L'impératif de multiplication des ateliers de charité

Les ministres font de la multiplication des ateliers de charité afin de les répartir sur toute la généralité un impératif essentiel pour assurer la réalisation du rôle social de cette institution²⁰⁸. Dans la généralité de Montauban celui-ci n'est réalisé que progressivement²⁰⁹. À plusieurs reprises, l'intendant se fait rappeler à l'ordre par le contrôleur général des finances lui enjoignant « *d'étendre ces travaux dans les différentes partie de [sa] généralité* »²¹⁰. En Dauphiné, la répartition des ateliers de charité est immédiatement conforme aux attentes du ministre. Dès les premières années les ateliers sont mis en place sur de nombreux points différents de la généralité de Grenoble et cela se maintient sur toute la période entre 1771 et 1789. En moyenne, on constate que les fonds sont répartis entre 76 localités différentes chaque année²¹¹. Au total, on compte 519 localités différentes, sur les 1017 communautés que l'on compte en Dauphiné²¹², qui ont été subventionnées au moins une fois au cours des dix-neuf années de fonctionnement des ateliers de charité. Par ailleurs, parmi ces 519 localités, 285 n'ont été subventionnées qu'une seule année. Cette dispersion des ateliers de charité sur tout le territoire²¹³ semble illustrer une volonté de ne laisser aucune partie de la généralité étrangère à la subvention royale. Si l'on ne trouve pas trace de la manifestation explicite de cette volonté dans les écrits des intendants, en revanche la commission intermédiaire des États du Dauphiné précise que parmi les critères qu'elle a retenus pour distribuer les fonds à sa disposition se

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 15.

²⁰⁹ Jean-Louis Harouel note en effet que durant la période 1773-1779, l'intendant ne répartit la somme que sur peu de chantiers. Il faudra attendre 1780 et l'action de l'administration provinciale de Haute-Guyenne pour que les fonds soient distribués de façon plus homogène sur le territoire de la généralité de Montauban.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 31.

²¹¹ Il faut préciser que l'écart-type est assez faible puisqu'il est de 8. Par conséquent, on constate une certaine constance sur la période même si des variations existent suivant le montant de la somme reçue chaque année. Cette dernière est relativement stable, le Dauphiné reçoit chaque année entre 50000 et 60000 livres. On note une situation particulière en 1771, 1784 et 1789 puisque pour chacune de ces années la généralité recevra respectivement 30000, 110000 et 10 000 livres.

²¹² Bernard Bonnin, « De la province au département : problèmes, étapes », in Vital Chomel (textes réunis par), *Les débuts de la Révolution en Dauphiné (1788-1791)*, Presses universitaires de Grenoble, 1988, p. 262.

²¹³ Pour un aperçu cartographique de cette répartition sur l'ensemble du territoire de la commune, cf. Annexe n°3.

trouve la volonté de favoriser « *l'ouverture de quelques nouveaux ateliers qui ont paru le mieux remplir la destination de ces fonds* ». Aussi, sur les trente ateliers choisis par la commission en 1789, dix-huit sont des « *nouveaux ateliers dans des cantons qui n'avaient pas encore participé à ces sortes de secours* »²¹⁴. Loin d'être spécifique à la commission intermédiaire, la volonté de faire profiter le plus grand nombre des communautés des bienfaits du roi semble avoir été constamment à l'esprit des intendants.

Les intendants ne sont donc pas attachés à répartir la subvention en fonction de la population des élections, il s'agit plutôt de faire en sorte qu'aucune localité de la généralité ne soit oubliée. Aussi, et comme le souhaitait Turgot, l'intendant semble répartir les fonds « *dans les cantons qui auraient le plus souffert par la médiocrité des récoltes* »²¹⁵. Cette multiplication des ateliers de charité a ainsi profité aux localités rurales. En effet, on peut constater que ce sont les élections de Grenoble, Gap et Montélimar qui ont bénéficié de la plus grande part de la subvention en en obtenant près des trois quarts²¹⁶. Or, ces trois élections sont précisément celles qui sont les moins urbanisées de la généralité²¹⁷. Par ailleurs, cette répartition ne correspond pas non plus à la hiérarchie démographique de ces élections.

²¹⁴ BMG U 2151, Compte rendu de la commission intermédiaire.

²¹⁵ Alinéa 1 de l'« Instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité » du 2 mai 1775.

²¹⁶ Cf. Tableau n°1, p. 74.

²¹⁷ René Favier explique en effet que « *les trois élections de Gap, Grenoble et Montélimar [...] comptaient d'importantes zones montagneuses [...] marquées par une faible densité* ». Ainsi il précise que « *dans celle de Gap, la faible densité de la population s'accompagnait de la rareté des villes et des bourgs, et de leur bas niveau démographique. De toutes les élections de la province, elle était de beaucoup la plus vide de citadins. Dans celle de Montélimar au contraire, la multiplication des petits centres urbains était favorisée par un habitat traditionnellement groupé de type méditerranéen. [...] Dans celle de Grenoble enfin, la capitale provinciale concentrait la majeure partie de la population urbaine, alors que les autres villes ou bourgs ne dépassaient qu'exceptionnellement (Voiron) [les] 2000 habitants agglomérés* ». La situation est différente dans les trois autres élections (Romans, Valence et Vienne) dans lesquelles on apprend que « *villes et gros bourgs y étaient nombreux, souvent géographiquement proches* ». René Favier, *Les villes du Dauphiné... op. cit.*, p. 46.

Tableau n°1 : Comparaison de la répartition du secours du roi entre les élections et de la répartition de la population

Elections	Répartition des secours du roi entre 1771 et 1789 ²¹⁸		Répartition de la population en 1790 ²¹⁹
Grenoble	323562 l.	34 %	23,1 %
Gap	253194 l.	26,4 %	12,5 %
Montélimar	135310 l.	14,1 %	16,8 %
Vienne	124246 l.	13 %	23,9 %
Valence	46845 l.	4,9 %	9,7 %
Romans	45236 l.	4,7 %	14,1 %

L'intendant et la commission des États du Dauphiné ont tous deux porté une attention particulière sur la nécessité de multiplier les ateliers de charité sur tout le territoire conformément aux exigences du pouvoir central. Mais pour que l'objectif d'assistance poursuivi par les ateliers de charité soit pleinement réalisé, les ministres demandent à ce que les moyens aux mains de l'intendant soient également multipliés. Afin de pouvoir employer le plus d'indigents possible dans les lieux où sont établis les ateliers, il est exigé des communautés ou particuliers qui recevront une subvention d'y ajouter une contribution volontaire.

2. L'apport massif de contributions volontaires

Les fonds affectés au financement des ateliers de charité ont deux origines distinctes. Ils proviennent tout d'abord du Trésor royal et constituent une partie du « moins imposé » prélevé sur le produit de la taille. Jean-Pierre Gutton nous explique en effet que « *le montant global de la taille à lever dans chaque généralité était, en principe, amputé, chaque année, d'une remise – le « moins imposé » – accordé par le roi, à la suite des récoltes mauvaises ou médiocres ou des difficultés économiques. Lorsque les ateliers de charité furent créés, le « moins imposé » devint plus important, mais une partie en*

²¹⁸ Une part des subventions du roi ayant été attribuée pour paiement des ingénieurs en charge de surveiller les travaux, les sommes et pourcentages présentées dans le tableau ne recouvrent pas l'intégralité des subventions accordées par le roi sur la période. Par ailleurs, les 50 000 livres attribuées à la généralité en 1776, ayant été l'objet d'une affectation différente de la réalisation d'ateliers de charité, n'ont pas été comprises dans les calculs réalisés. Cf. *Infra*, p. 114.

²¹⁹ René Favier, *Les villes du Dauphiné... op. cit.*, p. 43.

était effectivement levée sur les taillables et servait à financer les ateliers »²²⁰. Par ailleurs, afin d'accroître la masse de fonds au bénéfice des pauvres valides, les intendants sont également engagés à rechercher des contributions volontaires. Terray leur indique ainsi qu'il « ne doute nullement que les seigneurs riches, les abbaïes, les communautés d'habitans même qui seront en état de le faire ne vous offrent de contribuer à des travaux qui auroient pour objet l'utilité publique et la leur propre »²²¹. Présentée ici sous la forme d'une simple éventualité, la recherche de contribution est en réalité au cœur du fonctionnement des ateliers de charité et Jean-Louis Harouel démontre que « les différents ministres ont insisté sur la nécessité d'augmenter au maximum les fonds disponibles ». Aussi met-il en lumière plusieurs lettres dans lesquelles les contrôleurs généraux des finances engagent vivement l'intendant de Montauban à augmenter les contributions volontaires²²². Pour l'auteur, cette exigence découle directement du rôle social assigné aux ateliers de charité dans la mesure où elle permet de « disposer de fonds de charité les plus importants possibles », fonds qui constituent « le moyen de créer de nouveaux ateliers »²²³.

Les intendants de la généralité de Grenoble vont se montrer particulièrement actifs dans la recherche de contributions volontaires. Ainsi, qu'elles proviennent des particuliers ou des communautés, ces dernières sont abondantes en Dauphiné. Chaque année les fonds provenant du Trésor royal sont au moins doublés²²⁴. Pour chacun des travaux, le montant des contributions correspond en général au montant de la part des fonds du roi que l'intendant attribue à l'ouvrage²²⁵. Ces importantes contributions volontaires apportées par les communautés et particuliers de la généralité sont la source d'une grande satisfaction de la part des contrôleurs généraux des finances. Celle-ci se manifeste en premier lieu dans le cadre des observations particulières qu'ils formulent pour chaque ouvrage dans les états de distribution. Dans la grande majorité des cas, les contrôleurs approuvent les ouvrages choisis par l'intendant en apposant la mention « témoigner

²²⁰ Jean-Pierre Gutton, *op. cit.*, p. 465. Pour une analyse plus détaillée de la nature du financement des ateliers de charité, cf. *infra*, p. 81 et s.

²²¹ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770. L'articulation entre l'utilité publique des travaux et l'utilité particulière qu'ils peuvent avoir pour une communauté ou un particulier sera étudiée plus en détail dans la suite de notre développement. Cf. *infra*, p. 126 et s.

²²² Par exemple, Terray écrit à l'intendant de Montauban : « Vous ne sauriez prendre trop de soins pour augmenter les contributions volontaires ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 15.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Cf. Tableau n°2. p. 78.

²²⁵ ADI 2C 1011 et 2C 1012, voir les colonnes des états de distributions concernant « les sommes prises pour lesquelles les villes, communautés ou particuliers ont contribué » et « les sommes prises sur les fonds du roi ».

satisfaction à » suivi du nom de la communauté ou des particuliers qui ont contribué²²⁶. Par ailleurs, ces félicitations se retrouvent également dans les observations générales que les contrôleurs formulent à la fin de certains états de distribution à propos de l'action menée par l'intendant²²⁷. Ainsi, pour les années 1773 et 1775 l'abbé Terray et Turgot soulignent tous deux le « *zèle avec lequel les particuliers et communautés ont contribué à cette œuvre de charité* ». Les motifs de satisfaction des contrôleurs sont d'autant plus grands que les fonds issus des contributions sont bien souvent plus importants que ceux du roi. Le ministre le note explicitement pour les années 1777 et 1778 au cours desquelles ils leur sont respectivement supérieurs de 3280 livres et de plus de 6 000 livres. En 1777, les contributions volontaires dauphinoises dépassent ainsi les fonds octroyés par le roi de 7 % et en 1778 elles leur sont supérieures de 12 %. Les contrôleurs notent d'ailleurs pour ces deux années que « *la généralité de Grenoble est la seule qui offre cet exemple* »²²⁸.

Cette particularité du Dauphiné est la conséquence de l'insistance avec laquelle les différentes autorités locales qui se sont succédées ont demandé l'apport de contributions volontaires. Dès la première année de fonctionnement, l'intendant expose que « *les Villes et Communautés, les Abbayes et Maisons Religieuses, les Seigneurs et autres personnes riches, sont invitées à seconder les vues bienfaisantes de sa Majesté, en contribuant à une œuvre de charité aussi utile et aussi bien placée* »²²⁹. Plus qu'une simple invitation, l'apport de contributions est une véritable obligation puisque les intendants Pajot de Marcheval et Caze de la Bove ont toujours fait de ces contributions une condition de l'attribution des secours du roi²³⁰. Les communautés ou particuliers ne peuvent les obtenir qu'en présentant une soumission « *dans laquelle on indiquera l'ouvrage que l'on se propose de faire exécuter, et la somme pour laquelle les Villes, Communautés ou particuliers offrent de contribuer* »²³¹. En plus d'exiger des contributions volontaires, les

²²⁶ ADI 2C 1011 et 2C 1012.

²²⁷ ADI 2C 1011 et 2C 1012, on trouve une rubrique « observation générale » dans les états de distribution des années 1773, 1775, 1778, 1779 et 1780.

²²⁸ La multiplication au minimum par deux chaque année des fonds attribués par le roi grâce aux contributions volontaires apparaît exceptionnel au regard de la gestion effectuée par d'autres intendants. Il faut noter ainsi que cette situation unique de la généralité de Grenoble ne semble pas limiter aux deux seules années 1777 et 1778. En 1775 également on peut constater que le montant des contributions volontaires recueillies dans la généralité de Grenoble est bien plus important que dans les autres généralités, cf. AN F¹¹ 1191, états des fonds attribués aux travaux de charité dans chaque généralité pour l'année 1775. Par exemple, dans la généralité de Montauban, les contributions volontaires représentent seulement un peu moins de la moitié des fonds accordés par le roi entre 1773 et 1779, cf. J.-L. Harouel, *op. cit.*, p. 30.

²²⁹ ADD C11, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1771.

²³⁰ La procédure d'attribution des fonds sera exposée de manière plus détaillée dans la suite de notre développement. Cf. *infra*. p. 106 et s.

²³¹ ADD C11, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1771. Caze de la Bove aura les mêmes exigences que son prédécesseur. L'article 2 de son « règlement concernant les ateliers de charité » dispose

intendants demandent qu'elles soient d'un certain montant qui ne doit pas être moindre que la moitié de la dépense totale à réaliser. Pajot de Marcheval explique ainsi qu'il présentera ces soumissions au roi « *en demandant qu'il soit accordé sur le fond destiné par le Roi aux Ateliers de charité une somme pareille à celle qu'offriront les Villes, Communautés ou Particuliers* »²³². Cette exigence a traversé les années jusqu'à être reprise par la commission intermédiaire des États du Dauphiné qui n'entend attribuer des fonds de charité « *qu'à des communautés ou particuliers qui ont donné leur soumission de fournir une somme au moins égale à celle qui leur est accordée* »²³³. Cette gestion des ateliers de charité dans laquelle les contributions volontaires occupent une place centrale sera félicitée par les contrôleurs généraux des finances. Ainsi, à propos de l'action de Pajot de Marcheval, le ministre explique en 1777 qu'« *il ne peut que donner les plus grands éloges au zèle avec lequel il s'est procuré les contributions volontaires qui augmentent et surpassent la somme des bienfaits du roi* »²³⁴. De même, après avoir exprimé sa satisfaction devant les « *contributions considérables que les différents propriétaires et les communautés du Dauphiné se sont empressés d'offrir pour augmenter les secours accordés par le roi* », Necker ajoute que « *ces contributions sont dues sans doute aux soins que M. l'intendant s'est donné dans cette partie de son administration qui mérite des éloges* »²³⁵. Éloges qui lui seront réitérés jusqu'en 1780 lorsque le ministre déclare qu'« *il voit avec plaisir que les contributions volontaires considérables doublent à peu près les fonds accordés par le Roi* ».

en effet que les communautés souhaitant participer à la distribution des fonds de charité « *prendront préalablement une délibération dans laquelle elles détermineront [...] la somme pour laquelle elles offriront de contribuer* ». BMG O 9906.

²³² ADD C11, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1771.

²³³ BMG U 2151, Compte rendu de la commission intermédiaire.

²³⁴ ADI 2C 1011, Voir la rubrique « observation générale » à la fin de l'état de distribution de 1777.

²³⁵ ADI 2C 1011, La rubrique « observation générale » à la fin de l'état de distribution de 1778.

En 1773, le contrôleur général écrit « *qu'il ne peut que donner des éloges aux soins de M. l'intendant pour ces travaux* ». De même en 1775 l'intendant se voit féliciter « *des soins avec lesquels il veille à cette partie intéressante de son administration* ».

Tableau n°2 : Comparaison du montant des fonds attribués par le roi et de celui des fonds issus des contributions volontaires

Années	Secours du roi	Contributions volontaires
1771	30000 l.	23805 l.
1772	60000 l.	65352 l.
1773	60000 l.	62446 l.
1774	50000 l.	52836 l.
1775	50000 l.	69404 l.
1776	50000 l.	-
1777	50000 l.	53280 l.
1778	50000 l.	56122 l.
1779	50000 l.	51283 l.
1780	50000 l.	50106 l.
1781	48000 l.	59207 l.
1782	50000 l.	42200 l.
1783	70000 l.	61800 l.
1784	110000 l.	106934 l.
1785	60000 l.	105798,10 l.
1786	40000 l.	59207 l.
1787	55200 l.	66094 l.
1788	65000 l.	46840 l.
1789	10000 l.	10000 l.
Total	1008200 l.	1040048,1 l.

Grâce à l'apport de considérables contributions volontaires, Pajot de Marcheval et ses successeurs ont pu multiplier les travaux de charité sur tout le territoire. Tant auprès des villes que dans les lieux les plus reculés de la campagne dauphinoise, les ateliers de charité ont quadrillé l'ensemble du territoire de la province conformément aux demandes du pouvoir central. En fonction des différents objectifs motivant l'établissement des ateliers de charité – ordre public et assistance – les intendants ont donc cherché à toucher le plus grand nombre d'indigents valides possibles. Les ateliers de charité, une fois établis là où se trouvent les pauvres, doivent donc également être organisés pour les y admettre et les faire bénéficier du secours qui leur est exclusivement destiné.

§2. Des travaux réservés aux pauvres valides

Situer les ateliers où se trouvent les pauvres valides est une première étape permettant de faire correspondre les secours de l'administration avec les besoins du territoire. Mais encore faut-il être certain que les valides qui s'y présenteront sont bel et bien des personnes nécessiteuses. Cela suppose donc une certaine identification des catégories d'ouvriers admissibles dans ces ateliers afin que seuls les véritables pauvres valides bénéficient de ces travaux (A). En revanche, aucune sélection ne doit être opérée entre eux. Les ateliers de charité doivent pouvoir accueillir tout indigent capable de travailler qui s'y présente (B).

A. Des travaux destinés aux seuls pauvres valides

Les ateliers de charité sont destinés à ne recevoir que les pauvres valides ayant besoin de salaires pour assurer leurs subsistances. Cette idée se situe à la base de l'organisation de l'institution et transparaît particulièrement à travers le mode de financement choisi. Les concepteurs des ateliers de charité ont en effet imaginé un système de type assurantiel dans lequel ceux qui financent l'institution, les taillables, ont vocation à en bénéficier s'ils en éprouvent le besoin. Les ateliers de charité semblent donc avoir pour but de venir en aide aux taillables pauvres (1). Mais la cohérence du raisonnement cadre imparfaitement avec les réalités locales. En Dauphiné, il apparaît que les pauvres valides bénéficiaires de ces ateliers ne peuvent se limiter aux seuls taillables (2).

1. Un mode de financement de nature assurantielle : une institution financée par et pour les pauvres taillables

L'examen des modalités de financement des ateliers de charité est significatif de la modernité de cette institution. Elle est tout d'abord le produit des évolutions fondamentales dans le domaine de l'assistance aux indigents que connaît la seconde moitié du XVIII^e siècle. La rupture avec la charité chrétienne traditionnelle à l'œuvre

depuis le XVI^e siècle s'accuse en effet de plus en plus. Bien que des institutions charitables continuent à exister, la compassion chrétienne et l'idée d'une sanctification du donneur cèdent la place à une analyse rationnelle de la société mettant en évidence l'injustice sociale qui trouve sa source non pas seulement dans les vices de l'individu mais plutôt dans l'organisation économique de la société. S'opère en effet une laïcisation des valeurs qui « *brise l'ancienne croyance selon laquelle les malheurs terrestres sont le prélude du bonheur éternel* » et « *incite à essayer de mettre un terme aux souffrances de l'homme sur la terre, à préparer un sort meilleur pour chaque mortel, à maîtriser le milieu physique et social qui détermine le destin de l'humanité* ». Les philanthropes de ce siècle, profondément remués par le spectacle de la misère humaine, ne se montrent pas généreux par calcul ici-bas ou avec l'Être suprême mais parce qu'ils sont « *persuadés que réformer la société est un devoir civique pour tout citoyen à l'esprit droit* » afin de réaliser le bonheur terrestre pour le plus grand nombre d'hommes²³⁶. À cette laïcisation du devoir de charité correspond une laïcisation des secours qui se traduit par un transfert de responsabilité. Ce n'est pas à l'individu de porter secours aux nécessiteux par charité, c'est à la société de s'en charger, c'est-à-dire à l'État²³⁷. L'obligation pour l'Etat d'assurer l'existence de tous les sujets du royaume commence à apparaître sous la plume de philosophes comme Montesquieu²³⁸. Le lien entre développement économique et misère sociale est clairement établi par des réformateurs tels que Necker qui, considérant l'indigent comme un innocent irresponsable de sa situation, pense que « *le respect de la propriété du riche implique le droit à l'assistance du pauvre* »²³⁹. Une certaine idée de répartition des richesses dont la charge reviendrait à l'Etat commence donc à être développée. Puisque « *le souverain est le père de tous ses sujets ; pourquoi ne serait-il pas le caissier général de ses pauvres sujets ?* » s'interroge un encyclopédiste. Turgot en particulier dans l'article *Fondation* de l'*Encyclopédie méthodique* éditée par Charles Panckoucke en 1782 développe l'« *idée de péréquation des ressources, de l'abandon du*

²³⁶ Louis Trénard, « L'idéologie révolutionnaire et ses incidences », in Jean Imbert (dir.), *La protection sociale sous la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1990, p. 104.

²³⁷ À cette époque, s'impose l'idée que « *ce n'est plus l'individu qui, en âme et conscience, doit secourir, par charité chrétienne ou par humanitarisme, l'affligé. C'est la société ; ce n'est plus le noble qui, en échange de ses privilèges fiscaux et honorifiques, doit protéger la veuve et l'orphelin et assurer la sécurité de ses hommes, c'est la collectivité, paroisse, communauté villageoise, monarchie...* ». *Ibid.*, p. 105.

²³⁸ L'auteur de *l'esprit des lois* affirme que « *quelques aumônes que l'on fait à un homme dans les rues, ne remplissent point les obligations de l'État qui doit, à tous les citoyens, une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne lui soit pas contraire à la santé* ». Cité in Louis Trénard, « L'idéologie révolutionnaire... *op. cit.* », p. 105.

²³⁹ *Ibid.*, p. 111.

cadre paroissial pour répondre aux charges de l'assistance, de la nationalisation des secours »²⁴⁰.

Tous ces réformateurs participent également à l'élaboration de la réglementation des ateliers de charité dont le financement est assuré par le Trésor royal. Cela en fait donc une institution parfaitement cohérente avec les idées du temps sur la laïcisation des secours. Une plus juste répartition des richesses dont la tâche appartiendrait à l'État, telle est semble-t-il la volonté de ces réformateurs. Les ateliers de charité touchent donc à l'organisation de la fiscalité royale qui constitue le problème politique majeur de l'Ancien Régime²⁴¹. Fondée sur une base structurellement inégalitaire par le jeu des privilèges et exemptions résultant de la constitution de la société en ordres hiérarchisés²⁴², il en résulte que « *le contribuable de l'Ancien Régime est principalement un paysan et un paysan qui vit largement sur lui-même* »²⁴³. Ce fardeau pesant sur le paysan est à l'origine de manifestations d'opposition à la fiscalité royale qui vont régulièrement jusqu'à l'émeute antifiscale dont la survenance émaille la vie des XVI^e et XVII^e siècles²⁴⁴. L'illégitimité des privilèges apparaît de plus en plus intolérable et si le XVIII^e siècle connaît un apaisement des révoltes antifiscales en revanche « *se développent des réflexions, des polémiques sur la fiscalité, sa justification, sa perception, son utilisation* »²⁴⁵. L'exemption de la taille en particulier dont bénéficie la noblesse est de moins en moins justifiable depuis que cet ordre ne participe plus au financement de l'armée du roi²⁴⁶. Bien que la taille ne fasse pas l'objet d'attaques aussi vives que les impôts indirects, elle est toutefois l'objet de critiques en ce qu'elle n'est pas adaptée aux facultés contributives des contribuables. D'après, Robert Schnerb, « *si le charge globale n'était pas excessive, elle paraissait pénible à supporter parce que mal répartie, accablant les uns et ménageant les autres* »²⁴⁷. Pour y

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 105-106.

²⁴¹ À la suite de son analyse des cahiers de doléances de 1789 François Hincker affirme en effet que « *le problème de la fiscalité avait été vraiment sous l'Ancien Régime quelque chose de crucial, presque d'existential* ». François Hincker, *Les français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971, p. 104.

²⁴² Pour un aperçu de l'organisation des privilèges fiscaux sous l'Ancien Régime voir notamment Philippe Sueur, *Histoire du droit public français (XV^e- XVIII^e siècle)* ; tome II, *L'affirmation de l'État sous l'Ancien Régime*, Paris, PUF, 2001, p. 304 à 310 et François Hincker, *op. cit.*, p. 151-153.

²⁴³ *Ibid.*, p. 39.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 64-76.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 79.

²⁴⁶ « *Ce fut à partir de 1689 que l'on renonça à la convocation du ban et de l'arrière-ban et que disparut la contribution exigée des nobles qui n'assuraient pas personnellement le service militaire. Les nobles ne furent donc plus astreints à une obligation juridique et s'ils servirent en grand nombre dans les armées du roi, ils y étaient désormais soldés. Toute justification fonctionnelle disparaissait ainsi.* » Cf. Philippe Sueur, *op. cit.*, p. 309.

²⁴⁷ Robert Schnerb, « La répartition des impôts directs à la fin de l'Ancien Régime », *Revue d'histoire économique et sociale*, n°38, 1960, p. 145.

remédier des réformes visant à rendre plus équitable la répartition de cet impôt ont été tentées tout au long des deux derniers siècles de l'Ancien Régime tels que les projets de tarification de la taille destinée à imposer chacun selon ses facultés contributives²⁴⁸. À ces inégalités et privilèges dans la répartition de l'impôt vient en outre s'ajouter une absence presque totale de redistribution des fonds du Trésor royal en direction de ceux qui en supportent l'essentiel de la charge. François Hincker montre en effet que le budget de la monarchie sert essentiellement au financement des dépenses de la haute noblesse et à celui du fonctionnement de l'État lui-même, les dépenses d'investissement public demeurant marginales²⁴⁹. Georges Durand quant à lui juge ainsi l'ensemble du mécanisme de redistribution sociale que constitue le « budget » de la monarchie d'Ancien Régime : « *Un peuple de paysans fournit, outre les redevances seigneuriales, les dîmes et les rentes foncières, contrepartie abusive d'un service public féodal devenu un vestige, l'essentiel de l'impôt direct (taille et accessoires) et de l'impôt indirect (gabelle, traites et aides)* » et l'auteur de préciser qu'en plus de supporter tous les impôts « *il ne reçoit rien en monnaie ; la sollicitude publique ne comporte que des allègements de taille* »²⁵⁰.

En effet, au cœur d'un système globalement inégalitaire et non redistributif, des mécanismes de financements de type assurantiels apparaissent à l'image de celui de la diminution sur la taille grâce auquel les ateliers de charité sont financés²⁵¹. Le principe est qu'une partie des fonds prélevés sur les taillables doit leur revenir. L'abbé Terray, dans sa lettre du 5 novembre 1770 adressée aux intendants, explique que le produit de cette diminution accordée tous les ans à chaque généralité est calculée sur la base de « *l'état des récoltes et sur la situation actuelle des taillables* ». En fonction des besoins des taillables constatés par le gouvernement, une somme provenant de la taille leur est redistribuée. Toutefois, cette somme répartie entre les généralités n'est pas destinée à un emploi unique. Elle se scinde en deux entités distinctes dirigées chacune vers la satisfaction d'un objectif particulier. Une première partie de la somme est ainsi destinée

²⁴⁸ Philippe Sueur, *op. cit.*, p. 334.

²⁴⁹ « *Y a-t-il une orientation de classe des dépenses de la monarchie française d'Ancien Régime ? On sait que le Compte Rendu de Necker répond : oui, dénonçant les 26 millions de pension, et les 35 millions de dépenses afférentes à la maison du Roi, de la Reine et des Princes (car dans les 35 millions on ne peut distinguer ce qui est dépense de fonctionnement des pensions). Mais enfin ça ne fait que 20 à 25 % des dépenses. Le reste est composé des dépenses de fonctionnement, du service de la dette et des dépenses militaires. Les postes que l'on pourrait ranger aujourd'hui sous la rubrique investissements publics, et même en y comprenant le budget Marine et Colonies (36 millions), ne s'élèveraient qu'à 50 millions (18%). Ainsi la réponse à donner est certaine si on la formule négativement : le budget de l'État ne finance pas le développement national. Il finance une partie des dépenses de la haute noblesse. Il finance surtout lui-même* ». François Hincker, *op. cit.*, p. 154-155.

²⁵⁰ Cité in *Ibid.*, p. 155.

²⁵¹ Nous avons donné plus haut une définition du « moins imposé » pris sur la taille, cf. *Supra* p. 76 et s.

« au soulagement des taillables qui ont éprouvé des pertes réelles dans leurs récoltes, par des grêles, inondations, mortalité de bestiaux, des incendies ou autres accidents de cet espèce ». Comme l'explique Jean-Louis Harouel, elle constitue le « moins imposé effectif », c'est-à-dire qu'elle consiste en un dégrèvement fiscal sur la taille : les sommes dues par les taillables en sont diminuées d'autant²⁵². Cette modalité d'aide aux victimes des catastrophes naturelles n'est pas nouvelle et correspond au dispositif habituel utilisé par le pouvoir central pour soulager les particuliers taillables dont les biens qu'ils exploitent ont subi des dégâts²⁵³. Terray précise ainsi que cette première partie de la somme est destinée à « s'étendre sur les propriétaires qui font valoir eux-mêmes ainsi que sur les fermiers qui exploitent le bien d'autrui ». L'autre partie de la somme est consacrée aux ateliers de charité et c'est précisément là que se situe la nouveauté dans l'emploi de la diminution de la taille attribuée aux généralités. S'adressant aux intendants, Terray explique que la somme « que vous auriez répartie sur les provinces dans la vue, seulement, de faire participer tous les taillables aux grâces de Sa Majesté, le roi veut qu'elle soit employée d'une façon plus efficace pour le soulagement du peuple et que vous en fassiez usage pour ouvrir des ateliers publics »²⁵⁴. Ici, il ne s'agit plus d'un dégrèvement fiscal mais, comme l'explique Turgot, d'une somme qui « continuant à être imposée, ne tournera point au profit du trésor royal et sera employée en travaux de charité »²⁵⁵. Les ateliers de charité, plus qu'une simple institution d'assistance, sont un élément constitutif de la politique fiscale royale qui semble, à travers eux, construire les premières ébauches de mécanismes de solidarité sociale par la redistribution de l'impôt. Il n'est donc pas étonnant d'apprendre que les intendants des finances en charge du département des impositions au sein du contrôle général des finances ont une place particulièrement importante dans leur organisation²⁵⁶. Pour Françoise Mosser, ils sont mêmes les véritables initiateurs des ateliers de charité dans la mesure où ils maîtrisent le

²⁵² Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 11.

²⁵³ Pour une étude détaillée de cette procédure d'indemnisation en Dauphiné au XVIII^e siècle voir René Favier, « La monarchie d'Ancien Régime et l'indemnisation des catastrophes naturelles à la fin XVIII^e s. : l'exemple du Dauphiné », in René Favier (dir.), *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Grenoble, Publication de la MSH-Alpes, 2002, p. 71-104.

²⁵⁴ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

²⁵⁵ *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, tome IV, p. 349.

²⁵⁶ Françoise Mosser note en effet que les travaux de charité font partie des attributions de Marie d'Ormesson, l'intendant des finances à la tête du département des impositions et non de l'intendant en charge du département « des hôpitaux, hôtels-dieu et maisons de charité du Royaume » c'est-à-dire des affaires relatives à l'assistance. Françoise Mosser, *Les intendants des finances au XVIII^e siècle. Les Lefèvre d'Ormesson et le département des impositions (1715-1777)*, librairie Droz, Genève-Paris, 1978, p. 177.

montant de la diminution d'impôt et sa répartition entre les généralités²⁵⁷. Bien que ce jugement soit à nuancer²⁵⁸, il est néanmoins certain que la paternité du mode de financement doit leur être attribuée.

Cette diminution de la taille est donc, comme le « moins imposé effectif », destinée à revenir aux taillables. Mais si l'on examine les textes des contrôleurs généraux il semble que ces derniers visent plus particulièrement la catégorie la plus nécessiteuse d'entre eux. Dans son instruction sur les travaux de charité du 11 octobre 1770, Terray n'emploie pas le mot de taillable mais celui de « *peuple* » pour désigner les personnes qu'il s'agit de soulager. De même, Turgot ne parle pas de « taillables » mais évoque la nécessité d'aider les « *habitants des villes et des campagnes les moins aisés* » ou encore de « *procurer des secours aux personnes qui ont de plus grands besoins* ». Alors que le dégrèvement est clairement décrit comme devant être destiné au « *soulagement des taillables* », on peut avoir l'impression que la somme affectée aux travaux de charité ne les concerne pas aussi précisément. Le terme de « peuple » employé en particulier par Terray semble renvoyer à une catégorie sociale plus spécifique. En effet, dans la première partie de sa lettre il destine les salaires versés dans les ateliers de charité à « *la classe des journaliers et artisans des villes et des campagnes* »²⁵⁹. La catégorie visée fait bien partie des taillables mais elle n'en épouse pas nécessairement tous les contours. Mais alors cela signifie-t-il que parmi les taillables certains vont bénéficier de ces fonds et pas d'autres ? Dans un contexte de forte tension autour de la fiscalité royale Terray perçoit les contestations qui peuvent se faire jour. En effet, en consacrant une partie de la diminution sur la taille au financement d'ateliers de charité et non au dégrèvement fiscal comme cela

²⁵⁷ Se basant sur les mémoires d'Henry d'Ormesson le fils de Marie d'Ormesson qui fut intendant des finances chargés du département des impositions entre 1756 et 1775, Françoise Mosser affirme que « *Marie d'Ormesson fut à l'origine de l'établissement des ateliers de charité. Sans doute en cherchant à améliorer le système des diminutions d'impôts, trouva-t-il ce moyen d'apporter un secours plus efficace aux pauvres éprouvés par le manque de travail surtout durant les mois d'hiver* ». L'invention des ateliers de charité serait donc à mettre au crédit de Marie d'Ormesson qui « *par le biais des diminutions d'impôts [...] avait la mainmise sur ces travaux* ». En effet, « *chaque année après avoir reçu les rapports des intendants sur l'état de leur généralité, on fixait une somme globale de moins imposé. Une partie de celle-ci était effectivement déduite des impôts, et l'autre employée pour payer les ouvriers venus travailler dans les ateliers de charité. le montant de cette dernière était, en principe arrêté au Conseil royal des Finances comme les diminutions d'impôts, mais c'est l'intendant des finances qui d'après les renseignements reçus proposait au contrôleur général ce qu'il estimait correspondre aux besoins de chaque généralité* ». L'auteur en conclut que les instructions de l'abbé Terray et Turgot « *émanaient à cinq ans d'intervalles des mêmes bureaux – ceux de Marie d'Ormesson – qui n'avaient cessé de travailler pour tenter d'améliorer et de préciser le fonctionnement de ces ateliers ; preuve de la continuité du travail qui s'opérait malgré les changements de ministères* ». *Ibid.*, p. 179.

²⁵⁸ Nous avons vu en effet que l'intendant du commerce Albert a un rôle au moins aussi déterminant dans l'élaboration de la réglementation des ateliers de charité. Cf. *Supra* p. 67.

²⁵⁹ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

est fait habituellement, Terray craint que des protestations proviennent des taillables ayant subi des dégâts sur leur propriété du fait de catastrophes naturelles qui pourraient se sentir privés des fonds dont ils auraient pu profiter si les ateliers de charité n'en bénéficiaient. Pour éviter ces réactions, le ministre prend les devants et demande aux intendants de bien leur faire comprendre que cet emploi des fonds en ateliers de charité ne diminuera en aucun cas les bienfaits que les taillables recevaient habituellement de la part de la monarchie²⁶⁰.

Dans l'esprit de Terray, ces ateliers de charité sont donc bien destinés à profiter aux taillables mais en visant particulièrement les plus pauvres d'entre eux représentés par les journaliers et les artisans. Turgot se situe dans la lignée de son prédécesseur en souhaitant, grâce aux ateliers de charité, « *procurer des salaires aux journaliers* ». Necker est tout à fait explicite lorsqu'il explique à l'intendant de Montauban le 7 mai 1778 qu'« *il ne faut pas perdre de vue que les fonds destinés à ces ateliers font partie du moins imposé, qu'ils sont par conséquent destinés à porter des secours aux taillables qui ont éprouvé des pertes dans leurs récoltes. C'est la classe des taillables les moins aisés qui doit recueillir cette portion du moins imposé* »²⁶¹. Cet impératif est également rappelé à l'intendant du Dauphiné avec une certaine insistance lorsque que Necker explique que « *ces secours en travaux de charité sont destinés au soulagement des taillables* » en ajoutant « *et l'on présume que M. Pajot ne perd point de vue ce principe* »²⁶². Au fil des années de fonctionnement, il semble s'être confirmé que les taillables les moins aisés sont les destinataires des fonds des ateliers de charité auquel ils ont contribué par l'impôt. Toutefois, du fait de la situation spécifique du Dauphiné il est difficile d'affirmer que les personnes ayant travaillé dans les ateliers de charité sont toutes des taillables comme le commanderait le respect scrupuleux des principes gouvernant le mode de financement de l'institution.

²⁶⁰ « *Je finis, en vous observant que j'aurois un regret infini qu'il put naître des doutes sur l'étendue des bienfaits du Roi envers les taillables et que ses intentions ne fussent pas assez connues pour que l'on put penser que ses grâces ne sont pas aussi grandes à leur égard que celles de l'année dernière. Je me persuade en conséquence que vous ne négligerez rien pour faire connaître l'emploi de la portion de ces grâces destinée à ces travaux de charité ; lorsque le peuple sera instruit de l'attention paternelle que Sa Majesté donne à ses besoins, il n'est pas possible de douter que sa reconnaissance ne serve à augmenter encore, s'il étoit possible, son amour et son obéissance* ». AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

²⁶¹ Cité par Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 14.

²⁶² ADI 2C 1011, Voir les observations du contrôleur général pour les articles 24 à 34 de l'état de distribution des fonds pour travaux de charité pour l'année 1777.

2. Une destination des fonds commandée par la nécessité : la difficile limitation aux seuls taillables en Dauphiné

Bien que les taillables semblent être les destinataires logiques d'une institution dont ils assurent le financement, il est significatif qu'il n'ait été à aucun moment question de mettre en place une procédure de sélection des ouvriers sur la base de cette catégorie sociale précise. Il semble en réalité qu'elle ne soit pas nécessaire. En effet, les concepteurs des ateliers de charité considèrent que l'organisation de ces travaux ne peut que profiter aux pauvres. Terray, au sein de la lettre dans laquelle il vise la classe des journaliers et des artisans, explique ainsi que « *ce secours rejaillit sur le pauvre seul. Le riche ne se présente pas pour travailler, il ne peut point y avoir d'arbitraire dans la distribution de ce bienfait ; quiconque a besoin, a un droit certain en se présentant au travail et en se mettant en état de participer aux salaires qui en sont la juste récompense* »²⁶³. Les ateliers de charité ne constituent donc pas la reconnaissance d'un droit au travail dans la mesure où ils ne sont pas le produit d'une obligation juridique pesant sur l'État de fournir du travail à toute personne qui l'exige lorsqu'elle en est dépourvue. Ils sont le résultat d'une libéralité du gouvernement monarchique. Une fois organisés, les ateliers sont ouverts à toute personne qui manifeste la volonté de travailler²⁶⁴. Le droit évoqué par Terray se limite à celui pour tout indigent de pouvoir participer aux ateliers lorsque ceux-ci existent. Ce dernier n'exprime ici en aucun cas un droit-créance. Le seul fait que l'État fournisse du travail ne suffit pas pour pouvoir affirmer comme Timbal et Castaldo qu'au travers des ateliers de charité un « droit au travail *avant la lettre est de la sorte reconnu* »²⁶⁵ ou comme Alain Clément que « *la mise en place des ateliers de charité fut une version primitive et alternative [du] droit au travail* »²⁶⁶. Le contrôleur général explique seulement qu'il n'est pas nécessaire de limiter

²⁶³ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

²⁶⁴ Nous pouvons ainsi confirmer les propos de Camille Bloch qui affirme qu'« *il serait vain de chercher dans l'institution telle qu'elle se présenta au XVIII^e siècle, l'expression de l'idée du droit au travail. A aucun moment, un tel droit ne fut reconnu par le gouvernement monarchique aux ouvriers ; à aucun moment, il ne leur fût permis légalement d'exiger que, à défaut des entrepreneurs privés, l'Etat, les représentants du pouvoir central, les municipalités, les pouvoirs locaux leur fournissent de l'ouvrage ordinaire au taux courant des salaires et sans condition d'indigence. Le droit au travail impliquant une obligation juridique n'est nullement inclus dans les ateliers de charité à cette époque. Il ne s'agit que d'un secours libéralement accordé aux pauvres en échange de leur travail, d'une mesure d'ordre public alliée à une pensée philanthropique* ». Camille Bloch, *op. cit.*, p. 200-201.

²⁶⁵ Pierre Clément Timbal et André Castaldo, *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 10^{ème} édition, 2000, p. 438.

²⁶⁶ L'économiste Alain Clément semble confondre droit de travailler et droit au travail. En effet il explique que « *comme les physiocrates, Turgot défend l'idée de l'existence de besoins naturels que chacun doit*

l'accès aux ateliers car la sélection se fait naturellement. Le riche n'a aucune raison d'aller travailler dans ces ateliers de charité, par conséquent les personnes s'y présentant sont nécessairement des pauvres. Elles sont, de ce fait même, admises à y participer car on suppose que personne ne viendrait s'y présenter s'il n'en avait pas un besoin impérieux. La formulation de Terray susmentionnée est à ce titre limpide : le droit de participer au secours distribué au sein des ateliers de charité s'acquiert simplement en se présentant à ces ateliers pour y travailler.

La fonction sociale de l'institution est donc remplie automatiquement. Necker, qui semble pourtant avoir à cœur de limiter l'aide fournie par les ateliers de charité aux seuls taillables, ne modifiera pas l'état de la réglementation et ne fournira aucune indication quant à une éventuelle sélection à opérer à l'entrée des ateliers. Cette observation conduit donc à s'interroger sur les véritables destinataires envisagés par les concepteurs des ateliers. Pour Terray et ses successeurs, le financement repose sur les taillables ce qui en fait les destinataires des ateliers de charité. Mais dans le même temps, il n'est pas prévu d'opérer de sélection à l'entrée des ateliers car celle-ci se ferait d'elle-même. Aucun certificat de pauvreté autre que sa seule présence devant l'atelier n'est demandé pour y être admis. Les propos du contrôleur général peuvent dès lors paraître contradictoires. Destinant les fonds des ateliers de charité aux taillables, il envisage pourtant d'accueillir toute personne se présentant pour travailler sans vérifier qu'il s'agisse bien d'un taillable. Deux hypothèses peuvent être émises pour expliquer cette attitude. Soit le ministre pense aux taillables en parlant de « pauvres » dans sa lettre pensant que la redistribution se fera

*impérativement satisfaire. Cette satisfaction ne peut que passer par le travail intervenant comme un droit inaliénable pour chaque individu » et de citer Turgot : « Dieu, en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait du droit de travailler la propriété de tout homme, et cette propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes ». Ici Turgot ne parle que du droit de travailler et non du droit au travail. Pourtant, l'auteur affirme plus loin que « en expliquant la pauvreté par des causes économiques (baisse du pouvoir d'achat, chômage), et non par le seul comportement individuel, Turgot admet que le droit au travail pour tous est la seule réponse possible. Par ailleurs il demeure convaincu que ce droit au travail ne sera respecté que dans le cadre d'un marché du travail libre de toute réglementation. La suppression des jurandes tentée en 1776 relève de cette démarche. Pourtant sans le prévoir sans doute, Turgot, en proclamant le droit au travail, ouvrit la voie à une politique sociale qui fut mise en place progressivement à la fin du XIX^e siècle ». Alain Clément, « La politique sociale de Turgot : entre libéralisme et interventionnisme », *L'actualité économique*, vol. 81, n° 4, décembre 2005, p. 738 et 743. Les deux notions doivent néanmoins être clairement distinguées. Henri Maillard, explique ainsi que « le droit de travailler c'est la liberté du travail. Il comporte donc, en ce qui concerne l'intervention de l'Etat, un certain caractère négatif, comme toutes les libertés (liberté individuelle, liberté de conscience, liberté de la presse), en ce sens qu'il réside uniquement en un droit que l'individu exerce lui-même, dont la société doit seulement protéger l'exercice, sans avoir à intervenir plus directement. Au contraire, quand il s'agit du droit au travail, la société ne doit pas seulement à l'individu cette garantie négative, elle doit aussi la garantie positive du travail. Par le droit de travailler l'individu ne peut demander que l'abstention de ses semblables, par le droit au travail ce qu'il réclame d'eux, c'est un service ». Henri Maillard, *La théorie du droit au travail*, Librairie nouvelle de jurisprudence, Paris, 1912, p. 2.*

naturellement à cette catégorie d'individu sans qu'il soit besoin de s'en assurer formellement grâce à une procédure de sélection, soit il envisage que d'autres individus pauvres n'étant pas taillables puissent venir chercher du secours sans pour autant que cela soit considéré comme indu.

L'étude des catégories de personnes employées dans les ateliers de charité dauphinois semble plutôt soutenir la deuxième hypothèse. Pauvreté valide et taillable correspondent à deux réalités qui ne se recouvrent pas complètement. Tout d'abord, il convient de signaler la spécificité du Dauphiné. Dans la mesure où il est un pays de taille réelle, la taille est assise sur les biens roturiers sans tenir compte de la personne de leur possesseur²⁶⁷. Les taillables sont donc nécessairement des propriétaires de bien-fonds. Or, pour l'intendant il semble que si ces derniers sont recevables à participer à la répartition du dégrèvement fiscal accordé à la province, ce n'est pas à eux seuls qu'est destiné le bénéfice des fonds des ateliers de charité. Pajot de Marcheval explique en effet dans sa circulaire de 1771 que « *sa majesté, en accordant ce soulagement, a eu non seulement pour objet de venir au secours des taillables qui ont éprouvé des pertes dans leurs récoltes, soit par l'intempérie des saisons, soit par des accidents particuliers ; mais encore de procurer aux journaliers, artisans et nécessiteux une ressource pour leur aider à subsister, en les occupant à des travaux utiles* »²⁶⁸. Il semble donc qu'une distinction soit faite entre les taillables destinataires des dégrèvements fiscaux d'un côté et les journaliers et artisans destinataires des secours par ateliers de charité de l'autre. En effet, en Dauphiné les journaliers et artisans ne peuvent se confondre totalement avec les taillables même avec la catégorie des moins aisés de ceux-ci. Bernard Bonnin explique que le Dauphiné du début du XVII^e siècle et de la première moitié du XVIII^e siècle est « *une province où la parcellisation de la propriété était extrême, et importante la micro-propriété* » et en conclut que les petits propriétaires représentent la majorité de la population rurale²⁶⁹. Cette situation se maintient jusqu'à la veille de la Révolution française, période pour laquelle Jean Nicolas précise que la « *masse des petits* » était composée majoritairement de « *propriétaires d'un petit bout de sol* »²⁷⁰. La possession de quelques ares ne leur permettait absolument pas de subsister avec leur famille, c'est

²⁶⁷ Philippe Sueur, *Histoire du droit public français. XV^e-XVIII^e siècles* ; tome II, *Affirmation et crise de l'Etat sous l'Ancien Régime*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 329-330.

²⁶⁸ ADD C11, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1771.

²⁶⁹ Bernard Bonnin, *La terre et les paysans en Dauphiné au XVII^e siècle : 1580-1730*, Thèse de d'histoire, Lyon, 1979, p. 852.

²⁷⁰ Jean Nicolas, *La Révolution française...op. cit.*, p. 32.

pourquoi « *ils devaient travailler sur les terres des autres comme journaliers* »²⁷¹. Les journaliers en Dauphiné sont donc composés de petits propriétaires, soit de taillables, ne pouvant survivre de la seule exploitation de leur lopin de terre. On trouve également cette catégorie de petits propriétaires parmi les artisans ruraux dont une partie connaît des conditions de vie tout aussi précaires²⁷². Évoquant la situation des cardeurs et peigneurs de chanvres, Alain Belmont explique ainsi que « *le moindre coup dur les précipite dans la misère et les pousse à la mendicité et au vol* »²⁷³. Ces deux catégories ne sont d'ailleurs pas complètement distinctes l'une de l'autre. En effet, du fait du développement de l'industrie en Dauphiné les paysans se font également ouvriers dans les ateliers. Ainsi selon Pierre Léon, la majorité des effectifs de l'industrie dans cette deuxième moitié du XVIII^e siècle était composée d'ouvriers-paysans et ouvriers-artisans « *partageant leur temps entre les occupations industrielles et les travaux des champs* »²⁷⁴. Ces journaliers et artisans visés par la circulaire de Pajot de Marcheval sont donc essentiellement des taillables peu aisés. Mais la catégorie des journaliers ne se limite pas à ces seuls petits propriétaires taillables. Elle est également composée de « *ceux qui ne possédaient aucun bien foncier* » et qui ne peuvent vivre que « *du travail que les plus aisés voulaient bien leur donner comme journaliers* »²⁷⁵. Ces derniers ne sont donc pas soumis à la taille mais rentrent dans la catégorie visée par l'intendant dans sa circulaire. On peut d'ailleurs penser que l'intendant vise des personnes encore plus démunies lorsqu'il évoque sans plus de précision les « *nécessiteux* ». En effet, à côté de ces journaliers existe une catégorie de personnes encore plus misérables « *incapables de vivre sans secours* » tout au long de l'année. Ce sont notamment les bénéficiaires de la « *vingt-quatrième des pauvres* » c'est-à-dire de la vingt-quatrième partie de la dîme affectée à l'entretien des pauvres par l'Église²⁷⁶.

²⁷¹ Bernard Bonnin, *La terre et les paysans... op. cit.*, p. 853.

²⁷² Alain Belmont évoque en effet des montants moyens de dotes similaires pour les filles de journaliers et pour celles d'artisans ruraux tels que les charbonniers. Alain Belmont, *Des ateliers au village, les artisans ruraux en Dauphiné sous l'ancien régime*, Tome 2, Grenoble, PUG, 1998, p. 199.

²⁷³ *Ibid.*, p. 201.

²⁷⁴ Pierre Léon, *op. cit.*, p. 303.

²⁷⁵ Bernard Bonnin, *La terre et les paysans... op. cit.*, p. 855.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 858. À partir de la fin du XVI^e siècle jusqu'à la Révolution française, René Favier indique que « *malgré son insuffisance et les fraudes dont elle a été victime, la vingt-quatrième des pauvres a été, sous l'Ancien Régime, la forme d'assistance la plus uniformément répandue en Dauphiné, souvent même la seule existante dans les campagnes. C'est à elle que l'on a recours en priorité lors des grandes crises démographiques et économiques* ». René Favier, « L'Église et l'assistance en Dauphiné sous l'Ancien Régime : la vingt-quatrième des pauvres », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 31, 1984, p. 464.

Cependant, même si l'emploi du terme de nécessaires peut laisser penser que la catégorie de pauvres admissibles est très large, l'examen des conditions d'accès aux ateliers de charité posées par Pajot de Marcheval dans son ordonnance du 25 avril 1771 montre qu'elle connaît des limites. Son article 3 dispose en effet que « *les manœuvres qui se présenteront audit atelier, seront tenus d'y venir avec pelles et pioches, brouettes, hottes ou panier* »²⁷⁷. L'intendant du Dauphiné pose donc une obligation qui exclut la frange la plus pauvre de la population. Car si parmi le peu de biens que les journaliers et artisans possèdent se trouvent quelques outils nécessaires à leur travail, les pauvres vivant de la charité n'en possèdent pas. De plus, sont également exclus de fait des ateliers de charité, les mendiants et vagabonds. Le traitement du vagabondage et de la mendicité se fait d'ailleurs selon d'autres méthodes plus répressives. La circulaire du 5 septembre 1764 et l'arrêt du Conseil du 21 octobre 1767 enjoignent en effet les intendants à établir des dépôts de mendicité destinés à enfermer et à forcer au travail les mendiants valides²⁷⁸. En Dauphiné, trois établissements sont ouverts dès 1768 à Gap, Valence et Grenoble. Les deux premiers cessent leur activité à partir de 1772, seul celui de Grenoble fonctionne jusqu'en 1792²⁷⁹. La distinction entre les objectifs de ces deux institutions a été clairement synthétisée par Robert Castel selon qui « *ateliers de charité et dépôt de mendicité représentent deux variantes, une relativement douce et une dure, du commun paradigme de l'obligation de travailler. [...] Les dépôts de mendicité visent la frange la plus désocialisée, ou du moins perçue comme telle, de l'indigence valide : les mendiants et les vagabonds. L'obligation se fait ici répression [...]. L'atelier de charité [...] vise un spectre plus large d'indigents exclus de l'emploi, et même en principe l'ensemble de ceux qui n'auraient pu trouver un travail par leurs propres moyens* »²⁸⁰. Cette distinction constitue un des ressorts contraignant les individus sans travail mais non mendiants à préférer le travail dans les ateliers de charité plutôt que de tomber dans la mendicité qui leur ferait encourir la rigueur de l'enfermement dans les dépôts de mendicité. Ces deux institutions « *fonctionnent en couple* »²⁸¹, la mise au travail forcé des uns dans les institutions carcérales doit contraindre les autres à aller chercher du travail dans ces

²⁷⁷ ADI 2C 1010, Ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

²⁷⁸ Jean Imbert (dir.), *La protection sociale sous la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1990, p. 48-54.

²⁷⁹ Hélène Chapuis-Machu, *Les dépôts de mendicité dans la généralité de Grenoble 1764-1792*, TER histoire et histoire des arts, Université des sciences sociales de Grenoble, 1980, p. 13-15.

²⁸⁰ Robert Castel, *Les métamorphoses ... op. cit.*, p. 223.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 224.

« *formules de travail « offert »* »²⁸² que constituent les ateliers de charité. L'étude de la clientèle du dépôt de mendicité grenoblois vient confirmer cette observation. En effet, d'après Hélène Chapuis-Machu, « *à Grenoble, le client-type du dépôt de mendicité est un homme d'une trentaine d'années – celui qui selon le pouvoir royal n'a aucune excuse pour mendier* »²⁸³. L'auteur poursuit en précisant que « *le dépôt [a] en majorité des hommes jeunes, chômeurs, pris alors qu'ils mendiaient pour subsister et faire subsister leur famille* »²⁸⁴. L'homme en capacité de travailler qui est tombé dans la mendicité encourt la répression dans le dépôt de mendicité et le travail forcé²⁸⁵ alors que les malheureux valides pas encore totalement désocialisés comme les mendiants ou les vagabonds subissent une « *contrainte plus euphémisée* »²⁸⁶ pour les obliger au travail au travers de l'offre d'emploi que constituent les ateliers de charité. Il convient donc de ne pas mélanger les différentes catégories d'indigents pour lesquels les réponses de la collectivité doivent être différentes. Ainsi les vagabonds sont parfois explicitement exclus du bénéfice des ateliers de charité à l'image de ce qu'ont prévu les élus des États de Bourgogne²⁸⁷. En revanche, si les plus misérables sont écartés du bénéfice des ateliers de charité, une catégorie un peu plus aisée que le journalier ou l'artisan est admise à participer également à ces secours, ce sont les « *voituriers* »²⁸⁸. Ces derniers sont des ouvriers occupés à transporter les graviers et autres matériaux servant à réaliser les travaux de réparation de chemins qui constituent la grande majorité des ouvrages réalisés par ateliers de charité²⁸⁹. Ce sont donc des individus qui, possédant des animaux de traits pour tirer les voitures, se situent à un niveau au-dessus des journaliers sur l'échelle

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Hélène Chapuis-Machu, *op. cit.*, p. 44.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 52.

²⁸⁵ Il convient toutefois de relativiser la place du travail dans ces dépôts de mendicité où les mendiants sont souvent inactifs. À Grenoble, malgré quelques activités de filage de laine, Hélène Chapuis-Machu explique qu'« *un grand nombre de mendiants est enfermé dans la maison sans rien faire, ce qui les incite à s'évader* ». *Ibid.*, p. 38.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ Selon Marcel Bolotte, « *Les élus projettent d'ouvrir 7 ateliers sur les chemins admettant tous les pauvres et manouvriers [...] à l'exclusion [...] des vagabonds* ». Marcel Bolotte, *Les hôpitaux et l'assistance dans la province de Bourgogne au dernier siècle de l'Ancien Régime*, Dijon, Association bourguignonne des sociétés savantes, 1968, p. 24.

²⁸⁸ Ce constat provient de l'étude des documents intitulés « *état général de travaux de charité fait* » établis chaque année par l'intendant récapitulant le type de travaux réalisés, le nombre de journées employées et le prix des journées. On remarque que dans la majorité des ateliers mis en place, figurent à côté de l'indication du nombre et du prix des journées de manœuvres, le nombre et le prix des journées de « *voituriers* ». Ces documents nous sont connus pour la période 1771 à 1780 et nous montrent que sur les 545 ateliers de charité établis, 336 indiquent l'emploi de voitureurs. ADI 2C 1011.

²⁸⁹ Cf. *Infra*, p. 106 et s.

sociale dans la mesure où ces derniers, mêmes petits propriétaires, « *ne possédaient pas le bétail de trait ni les instruments de culture nécessaires à la culture de leurs fonds* »²⁹⁰.

Le Dauphiné ne semble pas viser strictement les taillables en tant qu'unique catégorie destinataire des secours par ateliers de charité mais plutôt un ensemble d'individus allant du journalier sans aucune propriété au voiturier possédant quelques bêtes en passant par le petit propriétaire journalier et/ou artisan qui ont la caractéristique commune d'alterner entre des périodes d'emploi et de non emploi et d'être particulièrement sensibles aux effets des crises économiques²⁹¹. Ce constat ne semble d'ailleurs pas propre à cette région. À Besançon, P. Saint-Martin explique que « *les ateliers de charité étaient plutôt créés pour les petits cultivateurs* » mais que « *c'était aussi pour secourir les gens qui, vivant au jour le jour, se trouvaient momentanément dans la misère* » et il en conclut qu'en définitive cette institution « *était, en un mot, des chantiers où l'on acceptait toutes les bonnes volontés et où les malheureux étaient certains d'avoir du travail* »²⁹². L'éventail des pauvres visés est donc large et établir une catégorie précise de personnes admissibles est impossible. Il faut revenir à la considération de Terray, il n'y a pas de catégorie préétablie comme devant être admise aux ateliers de charité dans la mesure où seule la nécessité fait loi. La sélection se fait d'elle-même, toute personne se présentant et prête à travailler a de fait le droit de participer aux ateliers de charité car sa seule présence établit qu'elle a besoin de ces secours²⁹³. C'est pourquoi, il convient de garantir que tout pauvre se présentant puisse trouver un travail qui lui permette d'être employé dans les ateliers.

²⁹⁰ Bernard Bonnin, *La terre et les paysans... op. cit.*, p. 853.

²⁹¹ Cf. *Supra* p. 72 et s.

²⁹² P. Saint-Martin, *La mendicité à Besançon principalement au XVIII^e siècle*, thèse de droit, Dijon, 1910, p. 117.

²⁹³ Tout au plus, voit-on apparaître des processus de sélection lorsque le nombre des ouvriers se présentant aux ateliers est trop nombreux comme ce fut le cas dans la ville de Troyes. Emile Chaudron explique en effet que « *la demande dépassant généralement l'offre, on n'acceptait que les plus nécessiteux, ceux qui étaient « connus pour être dans le plus pressant besoin* ». Cette admission était prononcée au vu d'un *certificat d'indigence délivré par le curé ou les dames de charité* ». Emile Chaudron, *L'assistance publique à Troyes à la fin de l'Ancien Régime et pendant la Révolution*, thèse Lettres, Paris, 1923, p. 44.

B. Des travaux destinés à l'ensemble des pauvres valides

La nécessité de ne faire aucune sélection entre les pauvres valides est un impératif constamment présent dans l'organisation des ateliers de charité sous l'Ancien Régime. Dès les premières années de fonctionnement de l'institution a été affirmé le principe selon lequel toute personne nécessiteuse capable de travailler doit pouvoir y trouver du travail quelle que soit sa force physique (1), ou quel que soit son lieu de résidence en Dauphiné (2).

1. L'absence de discrimination selon les forces de l'indigent

Dans la lettre par laquelle il annonce aux intendants la nécessaire organisation d'ateliers de charité dans toutes les généralités du royaume, Terray leur demande d'avoir « *attention d'y admettre, indistinctement ainsi que le veut Sa Majesté, les hommes et les femmes, les vieillards et les enfants* ». C'est selon lui la condition pour que « *ces secours se répartissent d'eux-mêmes en proportion des besoins* »²⁹⁴. Aussi Terray formule à nouveau cette exigence dans son instruction du 11 octobre 1770. Toute personne quel que soit son sexe ou son âge doit être admise dans les ateliers de charité. Il ne doit être fait aucune sélection sur la base de la force physique des personnes se présentant puisque Terray insiste pour que soient employées « *même les personnes des villes qui n'auraient jamais travaillé à la terre ; il suffit que les enfans puissent porter une hotte quelque petite qu'elle soit* ». Il espère ainsi que chaque intendant « *donnera les ordres les plus précis et aura la plus grande attention que nul de ceux qui se présenteront pour travailler ne soit refusé ; en agissant autrement, ce seroit s'écarter du but de l'institution de ces ouvrages* ». La même exigence sera reprise par Turgot dans son instruction du 2 mai 1775 pour qui, « *comme le but de cet établissement est de procurer des secours aux personnes qui ont de plus grands besoins, avec moins de moyens pour y subvenir, il est indispensable d'y admettre toutes celles qui sont en état de travailler, hommes, femmes et jusqu'aux enfants* ». Les intendants se conforment à cette règle et en Dauphiné la réglementation des intendants Pajot de Marcheval et Caze de la Bove prévoit que les ateliers de charité admettront des personnes de tout âge et de tout sexe. Le premier

²⁹⁴ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

dispose à l'article 2 de son ordonnance du 25 avril 1771 que « *les hommes, les femmes, les vieillards et les enfants [...] seront admis audit atelier* »²⁹⁵. Dans son règlement concernant les ateliers de charité du 15 décembre 1785 Caze de la Bove, quant à lui, dispose à l'article 11 que « *le piqueur recevra, indistinctement sur les ateliers tous les hommes, femmes, enfants, ou vieillards qui se présenteront* »²⁹⁶.

L'affirmation de cette règle de principe s'accompagne de l'édiction des conditions devant être réunies pour qu'effectivement toute personne puisse être employée dans ces ateliers. Il est en effet nécessaire que les travaux mis en place soient propres à faire travailler toute catégorie de travailleur quelle que soit sa force. Ainsi Terray explique dans son instruction « *qu'il ne peut en être ouverts et ordonnés d'autres que des travaux où la plus grande partie du peuple même les enfants soient propres à être admis et à trouver des salaires* ». Les contrôleurs généraux des finances désignent ainsi les travaux sur les routes et les chemins comme les plus adaptés pour remplir cet objectif²⁹⁷. En effet, comme l'explique Turgot dans son instruction de 1775, dans la mesure où « *il n'y a guère que le remuement et le transport de terres, de cailloux et de graviers qui puissent être l'objet des ateliers de charité parce que ce sont les seuls travaux qui puissent être exécutés par toutes personnes* », les travaux sur les routes paraissent tout à fait indiqués. Pajot de Marcheval reproduit ces prescriptions dans la généralité de Grenoble en indiquant qu'« *il ne sera question que de trouver des ouvrages qui puissent convenir aux personnes de tout âge et de tout sexe* »²⁹⁸. De la même manière le règlement de Caze de la Bove dispose dans son article 1 que les communautés ou particuliers ne seront admis à participer à la répartition des secours pour ateliers de charité « *qu'autant que les travaux projetés pourront être exécutés par des journaliers et des manœuvres* ». Il rajoute de ce fait que « *les fonds destinés aux ateliers de charité ne [peuvent] dans aucun cas, être appliqués à des ouvrages d'art* ». En effet, ces derniers ne pouvant être réalisés par les seuls manœuvres, ils nécessiteraient donc l'emploi de personnes ayant une certaine qualification ce qui empêcherait de réaliser l'impératif selon lequel tout pauvre doit être reçu quelles que soient ses compétences. Cette exigence avait été posée déjà par Turgot qui prévoyait que dans les ouvrages entrepris « *s'il se rencontre des travaux plus*

²⁹⁵ ADI 2C 1010.

²⁹⁶ BMG O 9906.

²⁹⁷ Terray indique dans son instruction que « *ces travaux seront principalement des chemins de communications* » et Turgot précise dans la sienne qu'il s'agit d'employer les ouvriers des ateliers de charité « *soit à ouvrir des routes nouvelles, soit à perfectionner les routes déjà commencées, soit à réparer des chemins de traverse* ».

²⁹⁸ ADD C11, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1771.

difficiles, et qui exigent des bras plus exercés » ils devront être réalisés « *sur d'autres fonds que ceux destinés aux ateliers de charité* »²⁹⁹. Les travaux de charité ne doivent donc consister qu'en simples travaux de manœuvres réalisables par toute personne³⁰⁰. Ainsi, en Dauphiné les ouvrages consistaient pour la plupart en travaux de remuement de terres. Dans les « états généraux de travaux faits » qui recensent à la fin de chaque année les travaux qui ont été réalisés par le biais des ateliers de charité, il est très souvent fait mention de travaux consistant en « *déblais, remblais, empierrement et chargement de gravier* », « *repurgement* » de canal ou du lit d'une rivière, « *escarpement de rocher* », « *construction de mur* » ou encore « *excavation* »³⁰¹. Les travaux de charité dauphinois sont donc propres à permettre l'emploi de « *journées de manœuvres* » dont la valeur est indiquée sur chacun de ces états. Cependant, les manœuvres ne constituent pas la seule catégorie d'ouvriers employés aux ateliers de charité. Quelques rares fois, est mentionné à leur côté le paiement de journées de « *mineurs* », « *maçons* » ou « *charpentiers* »³⁰², c'est-à-dire des artisans possédant une qualification que les simples manœuvres n'ont pas. Cela ne doit pas toutefois nous étonner. Dans la mesure où l'on a pu mettre en évidence la proximité des situations sociales entre les simples journaliers et les petits artisans des campagnes, leur emploi semble parfaitement conforme avec l'objectif social des ateliers de charité.

Plus sujet à questionnement, en revanche, l'emploi de « *voituriers* » afin de transporter les matériaux nécessaires aux travaux des manœuvres. Nous avons vu plus haut que ces derniers relèvent d'une catégorie sociale plus élevée que les simples journaliers dans la mesure où ils possèdent des bêtes de trait. Or, contrairement aux artisans, ils sont régulièrement employés dans les ateliers de charité³⁰³. Dans la mesure où nous ne savons pas combien de journées ils ont travaillé dans chacun des ateliers où ils ont été employés, il est impossible de déterminer avec précision quelle part des fonds a été utilisée pour payer ces voituriers. Mais au vu du nombre important d'ateliers ayant eu

²⁹⁹ Alinéa 2 de l' « *Instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité* » du 2 mai 1775.

³⁰⁰ Le ministre n'hésite pas à refuser huit travaux proposés par l'intendant du Dauphiné qui concernent des travaux aux fontaines publiques au motif que ce genre de travaux « *contrarie la destination des fonds de charité qui ne doivent pas être appliqués à des ouvrages d'art* ». ADI 2C 1012, État de distribution des fonds pour ateliers de charité pour l'année 1785, notamment les observations faites par le ministre concernant le « *rétablissement de deux fontaines publiques* » proposé par la communauté de Goncelin.

³⁰¹ Voir la colonne « *ouvrages exécutés par lesdits ateliers* » de l'« état général des travaux de charité faits » établis pour les années 1771 à 1780 par l'intendant Pajot de Marcheval. ADI 2C 1011 et 1012.

³⁰² Sur les 545 ateliers de charité établis sur la période 1771-1780, 33 emploient des artisans (18 emploient des mineurs, 13 des maçons et 2 des charpentiers). ADI 2C 1011 et 1012, « *État général des travaux de charité faits* » entre 1771 et 1780.

³⁰³ Cf. *Supra* p. 93.

recours au service d'un ou plusieurs voituriers, il ne fait aucun doute qu'elle fut importante et qu'ainsi ce sont autant de fonds qui n'ont pas été consacrés à l'organisation de travaux de manœuvres accessibles à tous. Cette utilisation semble avoir posé problèmes. L'ordonnance de Pajot de Marcheval d'avril 1771 prévoit explicitement leur emploi puisque son article 2 dispose que « *les hommes, les femmes, les vieillards et les enfants, ainsi que les voituriers [...] seront admis audit ateliers* »³⁰⁴ alors qu'il n'y est plus fait mention dans le règlement de Caze de la Bove de 1785. Or, ce dernier a été pris notamment « *pour arrêter des abus qui tendent encore à priver la classe la plus indigente des peuples d'une ressource qui lui est destinée* »³⁰⁵. L'absence de mention de l'emploi des voituriers est-elle la conséquence de cette volonté ou un oubli ? Il est difficile de répondre avec certitude dans la mesure où aucun document ne permet de vérifier si, oui ou non, les voituriers ont continué à être employés dans les ateliers de charité³⁰⁶. Il est simplement possible de montrer que dans la pratique le principe posé avec force de l'emploi de tous les indigents quelles que soient leurs capacités ne peut trouver une application parfaite dans la mesure où les ateliers de charité nécessitent la réalisation de travaux qui ne sont pas à la portée de tout travailleur, certains demandant une qualification particulière et d'autres la possession d'outils de travail dont le simple journalier n'est pas pourvu. L'emploi de voituriers permet assurément de s'engager dans des chantiers qui ne pourraient être menés sans eux mais nous ne pouvons affirmer que l'emploi de ces derniers s'est fait au détriment des simples manœuvres. Les sources ne nous permettent pas d'affirmer qu'il y a eu des refus d'admission de manœuvres pour laisser la place à des voituriers. Nous pouvons simplement constater que les besoins des travaux eux-mêmes impliquent de limiter l'emploi des simples manœuvres et imposent celui des voituriers venant ainsi nuancer le principe selon lequel toute personne se présentant aux ateliers doit y être admis³⁰⁷. Toutefois, qu'il soit journalier ou voiturier,

³⁰⁴ ADI 2C 1010, Ordonnance de Pajot de Marcheval du 25 avril 1771.

³⁰⁵ Préambule au « *Règlement concernant les ateliers de charité* » du 15 décembre 1785. BMG 9906.

³⁰⁶ Le seul état de travaux de charité à notre disposition est difficile à interpréter. Il concerne des travaux réalisés par la communauté d'Oz et indique la liste des manœuvres employés, le nombre de journées travaillées et leur salaire. Aucun voiturier n'est mentionné. Toutefois, cela ne signifie pas que leur emploi était interdit dans la mesure où le document possède une colonne destinée à connaître le nombre de journées de voitures employées ainsi que le prix de leur journée. Cependant, le document est un imprimé et il peut s'agir d'un modèle établi sous l'intendance de Pajot de Marcheval qui a été réutilisé sans être modifié sous Caze de la Bove. Enfin, l'absence d'emploi de voiturier ne peut nous permettre de conclure qu'il était interdit dans la mesure où sous Pajot de Marcheval également plusieurs ateliers n'employaient pas de voituriers. ADI 3C 33, État des travaux de charité réalisés dans la communauté d'Oz en 1787 daté du 20 août 1788.

³⁰⁷ Cette présence s'inscrit dans la problématique plus large de la qualité des travaux exigée au sein des ateliers de charité. Cf. *infra*. p. 159 et s.

l'ouvrier ne devra jamais être écarté du bénéfice des secours des ateliers de charité à partir de considérations faites sur la base de son lieu de résidence dans la mesure où il est originaire du Dauphiné.

2. L'absence de discrimination selon le lieu d'origine de l'indigent

Comme nous avons pu le constater, les ateliers de charité ont vocation à être répartis sur l'ensemble de la généralité dans le but de pouvoir faire profiter de ce secours le plus grand nombre d'indigents possible. Cet éparpillement sur tout le territoire permet également d'éviter un autre inconvénient, celui du déplacement trop important des ouvriers et des coûts que cela entraîne. Ainsi, Terray demande que « *les ateliers dans les cantons souffrants [soient] divisés de manière qu'aucune paroisse n'en soit trop éloignée et que les ouvriers ne soient obligés de faire un trop long chemin pour se rendre à leur travail* »³⁰⁸. Il existe donc une volonté de maintenir les ouvriers sur leurs lieux de résidence et d'apporter le travail jusqu'à eux plutôt que l'inverse. Il s'agit ici de prévenir les « *migrations saisonnières* »³⁰⁹ vers les centres urbains auxquelles les paysans des campagnes françaises sont contraints lorsque le travail agricole vient à manquer. Migrations au cours desquelles, selon Gérard Aubin et Jacques Bouveresse, « *ils affrontent des risques considérables pour ramener au pays un numéraire qui servira à couvrir des dépenses immédiates, à payer des impôts, à éteindre des dettes* »³¹⁰. Toutefois, les textes règlementant les ateliers de charité ne mentionnent aucune obligation de sélection des indigents suivant leur lieu d'origine. Bien au contraire Turgot fait de la non-discrimination suivant le lieu d'origine un élément substantiel des ateliers de charité puisqu'il dispose à l'alinéa 7 de son instruction que « *les ateliers de charité étant destinés à fournir un moyen de subsistance à tous ceux qui en ont besoin, il semblerait que l'on devrait y admettre tous les travailleurs qui s'y présenteront, de quelque province et de quelque canton qu'ils soient* ». Seule la situation sociale de la personne qui se présente à l'atelier doit justifier son emploi sans que son lieu d'origine ne soit pris en considération.

En Dauphiné, le problème des migrations saisonnières est particulièrement aigu. Si l'on en croit Bernard Bonnin, l'importance de ce phénomène est même un caractère

³⁰⁸ AN F¹¹ 1191, *Instruction sur les travaux de charité* » du 11 octobre 1770.

³⁰⁹ Gérard Aubin et Jacques Bouveresse, *op. cit.*, p. 15.

³¹⁰ *Ibid.*

spécifique à la province. Aussi voit-on l'ensemble de la masse des petits paysans, simples ouvriers agricoles, métayers ou petits propriétaires qui, « *frappée de plein fouet par la moindre difficulté économique* », migrent à la fin des récoltes vers les villes de la province, notamment Grenoble, mais également hors de la province pour trouver de quoi subsister. Puis ils reviennent pour les travaux des champs en rapportant avec eux un complément d'argent pour faire vivre leur famille³¹¹. Le fait d'avoir éparpillé les ateliers sur tout le territoire devrait permettre de faire en sorte que les travailleurs de l'atelier de charité soient automatiquement des personnes originaires du lieu où celui-ci a été établi et ainsi contribuer à les maintenir proches de leur domicile. Là encore, cet effet n'est pas recherché de manière contraignante, les intendants ne prévoient en effet aucune restriction d'admission aux ateliers suivant le lieu dont est originaire la personne qui s'y présente. Pajot de Marcheval a même plutôt tendance à décourager ce type d'attitude dans la mesure où il prévoit dans son ordonnance que les indigents « *tant de ladite communauté que des lieux circonvoisins seront admis audit atelier* »³¹². Par conséquent, sous l'Ancien Régime, aucune discrimination sur la base de la communauté d'appartenance n'est effectuée alors que nous constaterons l'inverse pour les périodes suivantes³¹³. L'atelier de charité organisé dans la communauté d'Oz en 1787 est à ce titre exemplaire³¹⁴. Sur les dix-neuf ouvriers employés dans l'atelier seuls dix sont originaires de la communauté d'Oz même. Six proviennent de hameaux situés entre un et trois kilomètres à vol d'oiseau de la communauté³¹⁵ et deux ouvriers sont originaires de Vizille et un de Goncelin qui se situent environ 25 kilomètres à vol d'oiseau d'Oz. Par conséquent, si la majorité des ouvriers proviennent de la communauté où est organisé l'atelier, une bonne partie proviennent des villages alentours voire de communautés bien plus lointaines. On retrouve cette absence de discrimination sur la base du lieu d'origine en Bourgogne où les États prévoient que les ateliers admettront « *tous les pauvres et manouvriers domiciliés dans la province* »³¹⁶. Cette absence de discrimination selon le lieu de domicile pourrait

³¹¹ Pour de plus grands détails sur la situation du Dauphiné en cette période révolutionnaire voir Bernard Bonnin, « Le Dauphiné à la veille de la Révolution... *op. cit.* », p. 25-27.

³¹² ADI 2C 1010, Article 2 de l'ordonnance de Pajot de Marcheval du 25 avril 1771.

³¹³ Nous aurons l'occasion de constater que le XIX^e siècle connaît une rationalisation de la sélection des indigents où leur lieu de résidence devient un critère discriminant. Cf. *Infra* p. 433 et s.

³¹⁴ ADI 3C 33, État des travaux de charité réalisés dans la communauté d'Oz en 1787 daté du 20 août 1788.

³¹⁵ Ces ouvriers sont originaires du Bessay d'Oz, d'Enversir d'Oz, de la Voute, de Pourchery et de Vaujany. Toutefois, la distance réelle entre ces localités et la communauté d'Oz doit être bien plus importante. Cette communauté étant située en montagne les chemins d'accès entre ces localités sont nécessairement difficiles et entraînent un temps de transport relativement long. ADI 3C 33, état des travaux de charité réalisés dans la communauté d'Oz en 1787 daté du 20 août 1788.

³¹⁶ Marcel Bolotte, *op. cit.*, p. 24.

sembler contradictoire avec la volonté d'éviter les migrations. Toutefois, les déplacements entre des villes situées à quelques kilomètres l'une de l'autre paraissent peu de choses par rapport aux trajets particulièrement longs parfois hors de la province que les migrants dauphinois ont coutume de réaliser en temps normal pour chercher de quoi survivre. Par ailleurs, étant donné l'impossibilité, faute de fonds suffisants, de pouvoir établir chaque année des ateliers de charité dans toutes les localités de la province, il semble logique que l'intendant n'interdise pas et même encourage la venue dans l'atelier, aux côtés des habitants du territoire de la commune sur laquelle il est établi, de ceux des communes voisines qui n'ont pas eu la chance de bénéficier des secours.

En réalité, ce que les autorités locales souhaitent éviter c'est l'emploi d'ouvriers étrangers à la province. Cela semble être confirmé au regard des conditions posées pour les travaux réalisés par adjudication. Comme nous le verrons plus loin, la majorité des travaux sont réalisés par économie c'est-à-dire par régie. Mais certains sont réalisés par adjudication au bail au rabais c'est-à-dire par un entrepreneur privé. Dans ce cas, parmi les conditions imposées à l'adjudicataire on trouve celle selon laquelle « *les ouvrages ont été donnés par entreprise à la charge par l'adjudicataire de ne servir pour manœuvre que des gens du pays* »³¹⁷. Toute la difficulté est de déterminer ce qu'il faut entendre par « pays ». Les sources ne nous permettent pas d'en tracer précisément les contours mais nous pouvons penser ici qu'il désigne le territoire de la généralité. L'objectif étant ici d'éviter que les adjudicataires ne détournent l'objectif des ateliers en n'employant que des ouvriers étrangers au lieu de leur établissement. Aussi, sans restreindre l'emploi des ouvriers aux seuls indigents de la communauté où est établi l'atelier, l'intendant souhaite éviter que ne se créent des situations où les travailleurs ne soient que des ouvriers étrangers au lieu.



³¹⁷ ADI 2C 1012, État général des travaux de charité pour l'année 1772, voir les observations concernant les ouvrages exécutés par la communauté de la Ferrière.

Ce premier moment de l'étude des textes réglementant les ateliers de charité et de leur réception en Dauphiné met immédiatement en évidence la subtilité de cette institution. Les contrôleurs généraux lui ont donné plusieurs dimensions : préserver l'ordre public et procurer des subsistances à ceux qui sont le plus durement frappés par les crises économiques de la fin de l'Ancien Régime. De cette dualité découle une réglementation particulière où doivent s'articuler ces différentes exigences. Ainsi, si l'attention des intendants doit particulièrement se porter sur les villes où les risques de troubles sont les plus grands, le pauvre des campagnes doit lui aussi être aidé au nom du devoir d'assistance qui est de plus en plus fortement assigné à l'État. Mais dans ces villes et ces campagnes qui sont les pauvres à assister ? À ce propos, les ateliers de charité font montre d'une grande modernité en préconisant un système fiscal redistributif où l'État prélève les fonds sur des taillables dont la frange la plus nécessiteuse, c'est-à-dire les journaliers et les artisans, doit bénéficier. Mais en Dauphiné ces derniers ne sont pas tous taillables. Par ailleurs, des taillables un peu moins dans le besoin comme les voituriers doivent néanmoins pouvoir être admis aux ateliers afin de réaliser des travaux que le simple manoeuvre ne peut faire sans les outils du voiturier. De ce fait, aucune procédure de sélection n'est mise en place afin de n'exclure aucun pauvre valide du secours des ateliers de charité quelle que soit sa force ou son lieu de provenance en Dauphiné. Mais cette absence de sélection si elle est nécessaire pour satisfaire un impératif de traitement de la pauvreté peut avoir des inconvénients. En effet, Turgot explique dans son instruction de 1775 que l'admission de toute personne aurait pour conséquence qu'il « *serait presque impossible de faire régner l'ordre sur de pareils ateliers [...] d'où résulterait le double inconvénient d'une plus grande dépense et d'une moindre quantité d'ouvrage à proportion de cette dépense* ». Apparaît donc ici un troisième élément relatif à la confection des ouvrages qu'il convient de prendre en considération au côté de l'assistance et de l'ordre public. Le contrôleur général des finances est en effet très clair, les ateliers de charité constituent une institution ayant pour but de porter secours à ceux qui en ont besoin mais cet objectif ne peut être rempli que dans la mesure où sa poursuite ne nuit pas à l'efficacité des ateliers de charité. Les fonds du roi ne doivent pas être dépensés en vain mais bien dans l'optique de réaliser des travaux qu'il ne s'agirait pas de sacrifier sur l'autel de l'impératif d'assistance.

Section 2.

Exiger l'utilité du travail des pauvres valides : une volonté de contribution au développement économique local

La réglementation des ateliers de charité concernant le traitement de la pauvreté se caractérise par sa remarquable continuité au cours de la période. Qu'elles se rapportent aux éléments relatifs à la localisation des ateliers ou à ceux relatifs à l'emploi des pauvres valides, les dispositions des textes et la pratique dauphinoise varient peu entre 1771 et 1789. Il en va autrement des mesures concernant les travaux réalisés dans les ateliers de charité. Elles sont l'objet de toute une série de questionnements qui ont conduit à des modifications allant dans le sens d'un plus grand encadrement du choix des travaux et de leur réalisation. Il n'est qu'à voir l'évolution entre les différents textes réglementant les ateliers de charité. Alors que l'instruction de l'abbé Terray n'indique des éléments concernant la réalisation des travaux que dans une dizaine d'alinéas répartis sous les titres « *Manière d'exécuter les travaux* » et « *Forme et comptabilité* », celle de Turgot en compte quarante répartis entre cinq articles intitulés « *La conduite et la direction des travaux* », « *La police des ateliers* », « *La distribution des tâches* », « *La manière de payer les ouvriers* » et « *L'ordre de la comptabilité* ».

On constate la même évolution entre les textes des intendants. Si sur les six articles de l'ordonnance de Pajot de Marcheval seuls deux sont consacrés à la manière de payer les ouvriers, pas moins de neuf articles sur les dix-sept du règlement de Caze de la Bove y sont relatifs ainsi qu'à l'encadrement des travaux. Ces simples observations permettent déjà de montrer combien la place accordée aux travaux réalisés dans ces ateliers de charité n'a cessé de croître et de focaliser l'attention tant des contrôleurs généraux que des intendants. En effet, cela traduit une préoccupation grandissante de leur part quant à l'indispensable utilité des travaux réalisés et, par conséquent, de l'utilité des pauvres qui les réalisent. Cette recherche de l'utilité des individus pris en charge par les

institutions publiques provient d'un mouvement général et ancien dans la société. Il s'affirme toujours plus au XVIII^e siècle et Michel Foucault a pu mettre en évidence ce phénomène dans le domaine pénal où les pouvoirs publics cherchent à faire du condamné « *une sorte de propriété rentable : un esclave mis au service de tous* »³¹⁸. Cette préoccupation existe aussi lorsqu'il s'agit de la prise en charge du pauvre valide au sein des ateliers de charité. Adossé à une critique farouche de la charité qui accoutume à la fainéantise³¹⁹, le travail est conçu comme une panacée permettant de construire une assistance qui « *doit avant tout consister non pas à habituer le pauvre à recevoir mais à le rendre utile* »³²⁰. Cette nécessité ressort en effet de manière particulièrement saillante du règlement de Caze de la Bove. En prenant possession de ses fonctions à la suite de Pajot de Marcheval en 1784, ce dernier entreprend une grande enquête sur l'administration de la généralité de Grenoble et dès la première année de son intendance, demande à ses subdélégués « *des mémoires pour connaître dans le plus grand détail tout ce qui tient aux différentes branches de l'administration* »³²¹. À cette occasion il est donc amené à s'intéresser à l'administration des ateliers de charité telle qu'elle était organisée par son prédécesseur. Il y porte un jugement sévère qu'il expose dans le préambule de son « règlement concernant les ateliers de charité ». Selon lui, d'après « *le compte que nous nous sommes faits rendre du régime adopté jusqu'à présent pour l'emploi des fonds destinés aux ateliers de charité, et après l'examen que nous avons fait nous-mêmes dans nos tournées de ces travaux, nous avons reconnu que les ateliers de charité n'avaient pas toute l'utilité qu'on était fondé à s'en promettre lors de leur institution primitive* ». C'est donc l'utilité qui manque aux ateliers de charité. Or ici, il ne s'agit pas d'utilité relative au traitement de la pauvreté mais bien d'utilité relative à l'aménagement du territoire de la province. Toute l'attention des contrôleurs généraux et des intendants se porte en effet sur l'exigence de ne pas gaspiller les fonds en travaux sans intérêts. Ces derniers doivent apporter un réel bénéfice à la collectivité en favorisant notamment l'agriculture et le

³¹⁸ Foucault se fait l'interprète de la pensée des réformateurs du XVIII^e siècle qui considère que « *la France n'a que trop de chemins impraticables qui gênent le commerce ; les voleurs qui eux aussi font obstacle à la libre circulation des marchandises n'auront qu'à reconstruire les routes* ». Il conclut en citant Boucher d'Argis que « *plus que la mort, serait éloquent « l'exemple d'un homme qu'on a toujours sous les yeux, auquel on a ôté la liberté et qui est obligé d'employer le reste de sa vie pour réparer la perte qu'il a causée à la société* ». Dans ce cadre « *travail public voulant dire deux choses : intérêt collectif à la peine du condamné et caractère visible, contrôlable du châtement* ». Michel Foucault, *Surveiller... op. cit.*, p. 128-129.

³¹⁹ Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 178-182.

³²⁰ *Ibid.*, p. 177-178.

³²¹ Edmond Esmonin, *Les intendants du Dauphiné des origines à la révolution*, Grenoble, Allier père et fils, 1923, p. 87.

commerce. Aussi, toute une réglementation se développe afin de garantir que les ouvrages choisis pour être réalisés par le biais des ateliers de charité soient bien de nature à être utiles à la province (§1) et que le travail fourni par les pauvres soit réellement efficace en permettant de réaliser des ouvrages solides et durables (§2).

§1. L'exigence de travaux utiles

Si les ateliers de charité doivent être établis là où se situent les pauvres valides, la répartition des fonds est loin de se faire uniquement sur la base du plus ou moins grand nombre de pauvres que compte une localité. Les intendants prennent également en compte les travaux à réaliser et leur utilité. Or, utilité des travaux et besoins des populations ne correspondent pas nécessairement. C'est ce que laisse penser la réflexion de l'intendant d'Alençon lorsqu'il explique en 1787 qu'en ayant « *cru devoir multiplier les ateliers le plus possible : ce n'est même pas toujours la plus grande utilité du chemin à réparer, qui a déterminé la distribution que j'ai faite de ces fonds : souvent je n'ai consulté que la misère d'une province ; il en fallait faire vivre les pauvres et je leur en fournissais les moyens par le travail* »³²². Pour pouvoir faire prédominer l'intérêt des pauvres valides, l'intendant a dû parfois volontairement mettre de côté l'utilité du chemin. Toutefois, à le lire, cette primauté de l'assistance semble plutôt exceptionnelle. En indiquant que « *ce n'est même pas toujours la plus grande utilité du chemin à réparer, qui a déterminé la distribution que j'ai faite de ces fonds* » on peut en déduire que, selon l'intendant, l'utilité des travaux est en temps normal le critère principal de distribution des fonds mais que parfois il a pris l'initiative de ne pas le prendre en considération. L'étude de la procédure de distribution des fonds en Dauphiné démontre effectivement que celle-ci est fortement conditionnée par la recherche des travaux les plus utiles à la province. L'utilité tient ainsi une place au moins aussi importante que les impératifs relatifs au traitement de la pauvreté dans le choix des travaux (A). Cependant, si l'utilité est bien au cœur de ce choix, les contrôleurs généraux ont plus de difficultés à s'assurer que, à l'image de tous les autres travaux publics, les ouvrages choisis pour être réalisés au sein des ateliers de charité soient d'utilité publique (B).

³²² Paul Ardascheff, *op. cit.*, p. 233 à 234.

A. La place certaine de l'impératif d'utilité dans le choix des travaux

Dès les premières années de fonctionnement des ateliers de charité, l'utilité économique des travaux a fait partie des préoccupations centrales des contrôleurs généraux et des intendants au moment du choix des ouvrages à réaliser. La manière de l'apprécier a cependant connu des évolutions au fil des années. Dans un premier temps, le pouvoir central donne sa vision de l'utilité des travaux et pose ses conditions pour que celle-ci soit garantie (1). Mais ces considérations déterminées *a priori* ne résistent pas au contact avec la réalité économique apparaissant lors de l'organisation effective de la sélection des ouvrages. La détermination de l'utilité des travaux se révèle très dépendante des besoins économiques du moment et du lieu où sont établis les ateliers de charité. Par conséquent, la contingence de l'appréciation de l'utilité des ouvrages impose de s'écarter quelque peu des directives des contrôleurs généraux (2).

1. Les exigences du pouvoir central pour garantir l'utilité économique des travaux

Pour les contrôleurs généraux des finances l'emploi des fonds des ateliers de charité ne peut avoir une réelle utilité économique que s'il permet la réalisation d'une catégorie bien précise d'ouvrage (a). Ces derniers entendent ainsi organiser une procédure de contrôle stricte afin de s'assurer que les intendants en charge de la distribution des fonds ne s'écartent pas de leurs directives (b).

a. L'identification de la nature des ouvrages à privilégier

Nous avons mis à jour précédemment que la nature des ouvrages à réaliser par le biais des ateliers de charité dépend étroitement de l'impératif social de l'institution en ce qu'ils doivent permettre à tout indigent valide d'y travailler quelle que soit sa force³²³. Mais celle-ci doit pouvoir répondre également à une exigence d'utilité économique invoquée dès les premières années par les contrôleurs généraux des finances. L'abbé

³²³ Cf. *Supra* p. 95 et s.

Terray indique en effet aux intendants que « *sa majesté, désirant surtout que ces travaux soient d'une utilité réelle et permanente pour les Peuples, verra, avec plaisir la préférence que vous donnerez à ceux qui peuvent faciliter les communications et les transports de denrées* »³²⁴. L'utilité qu'il s'agit de garantir ici a donc bien une dimension essentiellement économique dans la mesure où, selon le contrôleur général, un travail sera considéré comme utile dès lors qu'il permettra de favoriser le commerce³²⁵. Ainsi, dans la lignée de Terray, les contrôleurs généraux des finances considèrent que les travaux sur les chemins de communication et notamment les chemins vicinaux sont les plus susceptibles de rendre les ateliers de charité utiles³²⁶. Cette mise en avant des routes comme ouvrages particulièrement utiles ne doit pas surprendre. En effet, l'idée selon laquelle « *un des moyens les plus efficaces pour accroître la richesse publique est l'extension des voies de communication* » est au cœur de la doctrine de « *l'administration éclairée* » de la fin du XVIII^e siècle³²⁷ soutenue en particulier par les économistes de l'école physiocratique³²⁸. À ce titre, le réseau secondaire composé des chemins vicinaux est particulièrement visé dans la mesure où au cours de cette période il « *est quasi inexistant alors qu'il s'avère déterminant pour la vie économique locale* »³²⁹. Par ailleurs, dans les rares endroits où il existe, Jean Petot nous apprend que son entretien est « *très négligé* »³³⁰.

Comme nous l'avons vu plus haut, Turgot envisage également les travaux aux chemins comme particulièrement adaptés aux ateliers de charité. Mais dans son instruction, ce choix est rattaché, non pas à l'impératif d'utilité des travaux, mais à la destination sociale de l'institution dans la mesure où ils permettent l'emploi de toute

³²⁴ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

³²⁵ C'est également le sens que donne Turgot à la notion d'utilité lorsqu'il met en place des « *travaux auxquels on peut employer les pauvres* » dans sa province du Limousin en 1770. Selon lui, « *il est donc à désirer que l'on destine une partie des contributions de charité à faire quelques ouvrages utiles tels que l'arrangement de quelques places publiques et surtout la réparation de quelques chemins qui facilitent le commerce des habitants* ». *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, vol. III, Paris, Félix Alcan, 1913-1923, p. 214.

³²⁶ Jean-Louis Harouel a clairement mis en évidence, à travers des extraits de lettres de différents contrôleurs généraux à l'intendance de Montauban, que le genre de travail qui devait être privilégié est la réparation aux chemins vicinaux. Il cite ainsi d'Ormesson, intendant des finances alors que l'abbé Terray était contrôleur général des finances, expliquant à l'intendant de Montauban en 1774 que « *la destination originaires de ces fonds a été de former et de perfectionner des communications vicinales* ». Taboureau en 1777 affirme que « *les ateliers de charité doivent avoir pour but d'ouvrir des communications vicinales à la province* », enfin pour Necker, les « *communications vicinales [...] doivent être l'objet principal des travaux de charité* ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 16.

³²⁷ Jean Petot, *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées (1599-1815)*, Paris, Librairie Marcel Rivière et Cie, 1958, p. 116.

³²⁸ Weulersse Georges, *La physiocratie à la fin du règne de Louis XV*, Paris, Presses universitaires de France, 1959, p. 86-87.

³²⁹ Alain Clément, « La politique sociale de Turgot ... », art. cit., p. 728.

³³⁰ Jean Petot, *op. cit.*, p. 195.

personne quelles que soient ses qualifications ou sa force³³¹. Ce genre de travaux paraît donc tout à fait adapté dans la mesure où, d'une part il permet de satisfaire l'objectif d'assistance des ateliers de charité et d'autre part, ils sont indéniablement utiles pour le développement économique du royaume. Il faut attendre Necker et son arrivée à la tête du contrôle général des finances en 1777 pour qu'un lien entre assistance et utilité économique soit explicitement établi. Dès sa prise de fonction il impose sa marque en fournissant un important effort doctrinal destiné à mettre à jour la logique guidant l'organisation des ateliers de charité. Necker décrit une institution dont tous les éléments, y compris la recherche d'utilité des travaux, tendent vers la satisfaction d'un objectif d'assistance des indigents valides. Pour Jean-Louis Harouel, Necker présente les ateliers de charité comme « *une institution très cohérente, entièrement dominée par sa destination sociale* »³³². Ils remplissent leur objectif social en deux temps. À court terme, en fournissant des salaires aux paysans pauvres qui manqueraient momentanément de travail et à long terme, en favorisant le développement économique de la région par l'amélioration du réseau des communications vicinales permettant ainsi d'augmenter le bien-être de ces mêmes paysans pauvres³³³. Dans cette théorie, les chemins vicinaux occupent une place considérable dans la mesure où non seulement ils permettent de faire travailler toute personne quelle que soit sa force mais surtout où ils apportent une aide plus indirecte par le biais des profits que pourront retirer les indigents valides du développement économique que les travaux aux chemins engendreront. Necker insiste particulièrement sur ce dernier point en expliquant que les travaux aux chemins vicinaux doivent être privilégiés car ils « *facilitent l'exploitation des terres et le débouché des denrées* » et qu'ils « *sont une des sources de l'amélioration de l'agriculture ainsi que d'un encouragement pour le commerce et l'industrie* »³³⁴. Le contrôleur général des finances Necker achève donc de construire théoriquement l'institution des ateliers de charité. Dans son système, l'utilité économique des travaux est cardinale mais doit être au

³³¹ Cf. *Supra* p. 96.

³³² Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 17.

³³³ « *Les fonds de charité, faisant partie du moins imposé, sont destinés à la paysannerie pauvre. Et ils remplissent leur rôle en deux temps. A court terme, les ateliers de charité doivent permettre aux taillables qui ont éprouvé des pertes dans leur récolte de subsister, de rester sur place, de ne pas quitter la terre qui les nourrit, de ne pas devenir des mendiants professionnels. A long terme, en créant les conditions d'une activité économique plus intense dans les campagnes, les travaux de charité, effectués sur les communications vicinales, laissent espérer une prospérité accrue qui s'étendrait jusqu'aux taillables les moins aisés* ». *Ibid.*

³³⁴ Cité par Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 16-17.

service de l'impératif d'assistance. C'est pourquoi, il choisit les chemins vicinaux qui apparaissent comme le type d'ouvrage le plus à même de remplir ses vues.

Les intendants doivent donc se conformer à ce modèle construit par les contrôleurs généraux en privilégiant les chemins vicinaux dans leur choix. Ces derniers auront soin de le vérifier en organisant un contrôle étroit des travaux sélectionnés par les intendants.

b. L'organisation d'une procédure de contrôle des choix de l'intendant

Le choix des ouvrages à réaliser est une étape centrale de l'organisation des ateliers de charité qui se caractérise par un contrôle étroit exercé par le contrôleur général des finances. L'intendant n'est en effet pas libre de choisir les communautés ou particuliers à subventionner. Une fois qu'il a dressé la liste des ateliers qu'il entend organiser, l'intendant devra attendre l'approbation du ministre avant de pouvoir ordonner l'exécution des travaux. Le pouvoir central exerce en effet un véritable « *contrôle préalable* »³³⁵ à l'organisation des ateliers de charité dont l'objectif est de « *juger de l'utilité que la province retirera des travaux projetés et y donner son approbation en connaissance de cause* »³³⁶. Le contrôle général des finances organise ainsi une procédure qui doit lui permettre, comme l'explique Turgot, de connaître « *l'objet de ces travaux, leur utilité et la dépense qui doit en résulter* »³³⁷. Cette approbation est par ailleurs donnée en dernier ressort puisqu'à la suite de celle-ci, l'intendant ne pourra plus apporter de modifications au choix des ouvrages. Dans son instruction, l'abbé Terray dispose en effet que « *l'État approuvé par M. le contrôleur général sera renvoyé à M. l'Intendant avec injonction de n'y faire aucun changement sans un ordre exprès de M. le contrôleur Général, et de ne laisser jamais détourner la plus légère partie des fonds pour aucune autre destination, même pour d'autres ouvrages publics de quelque utilité qu'on put les supposer* »³³⁸. L'utilité des ouvrages fait donc l'objet d'une surveillance étroite de la part du pouvoir central qui se pose en seul dépositaire de son appréciation.

Pour que ce contrôle puisse être correctement assuré l'intendant est chargé de dresser chaque année un « état de distribution » selon un modèle déterminé par le pouvoir central dans lequel sont présentés l'ensemble des ateliers de charité qu'il compte

³³⁵ *Ibid.*, p. 26.

³³⁶ Lettre de d'Ormesson à l'intendant de Montauban du 22 avril 1774. *Ibid.*, p. 24.

³³⁷ Lettre de Turgot à l'intendant de Montauban du 20 septembre 1775. *Ibid.*

³³⁸ AN F¹¹ 1191, Instruction sur les ateliers de charité du 11 octobre 1770.

organiser. Cet état comprend six colonnes correspondant à six rubriques. Ainsi, les ministres sont renseignés pour chaque ouvrage choisi par l'intendant sur les noms des villes, communautés ou particuliers qui ont contribué, les lieux où sont établis les ateliers de charité, la nature des ouvrages, le montant de la somme prise sur les fonds accordés par le Roi et les sommes pour lesquelles les villes, communautés ou particuliers ont contribué. Enfin, la sixième colonne est réservée aux observations du contrôleur général dans laquelle il va donner son accord ou refuser le choix de l'intendant. En outre, en plus des observations particulières à chaque ouvrage, il fera également des observations générales sur la gestion de l'intendant. La forme de l'état de distribution a connu quelques modifications sous l'influence de Necker dans le sens d'une plus grande motivation de l'utilité des ouvrages. En effet, à partir de 1779, la colonne intitulée auparavant « *Nature des ouvrages* » est désormais nommée « *Observation sur la nature et l'utilité des ouvrages et motifs qui ont déterminé à accorder des secours* ». Le contrôle se veut donc de plus en plus minutieux³³⁹. Cet état de distribution, l'intendant le dresse en fonction des requêtes des communautés et particuliers dans lesquelles doivent être contenus divers renseignements³⁴⁰. Ces renseignements touchent essentiellement à l'utilité des travaux puisqu'il leur est demandé de remettre une « *soumission* » devant contenir la description de la nature de l'ouvrage envisagé ainsi que la somme pour laquelle ils entendent contribuer³⁴¹, le tout accompagné d'un « *devis sommaire qui puisse faire connaître la nature et l'objet des ouvrages* ». Ces détails demandés sur les ouvrages eux-mêmes ne sont pas de pure forme et semblent être décisifs dans le choix des travaux à présenter au ministre. C'est une véritable présélection des demandes qui est réalisée par l'intendant sur la base de l'utilité des ouvrages avant de transmettre l'état de distribution au contrôle général des finances.

L'échange entre intendant et contrôleur général se fait donc à propos de la détermination de l'utilité des travaux à réaliser grâce aux fonds de charité. Cette notion constitue ainsi la clef de voûte autour de laquelle s'élabore le choix des ouvrages où devront travailler les pauvres valides. Or, le contenu de celle-ci, bien que théoriquement

³³⁹ ADI 2C 1011 et 2C 1012.

³⁴⁰ À travers la description de cette procédure on constate donc que l'organisation de la répartition des fonds pour ateliers de charité répond « *au schéma classique de l'administration monarchique dans lequel la relation triangulaire entre Versailles, l'intendance et le peuple était la règle* » que Dehlia Chabert a mis à jour pour les indemnités de catastrophes naturelles. Dehlia Chabert, « Aider les victimes de catastrophes naturelles : deux siècles d'intervention étatique en Dauphiné (XVIII^e-XIX^e siècles) », *La Pierre et l'Écrit. Revue d'histoire et du patrimoine en Dauphiné*, 2007, n°18, p. 104.

³⁴¹ Cf. Supra p. 78.

clairement établi par le pouvoir central, est sujet à discussions voire à controverses. Les échanges entre la province et Paris révèlent en effet une notion dont l'appréciation est particulièrement contingente.

2. La relativité de l'appréciation de l'utilité des travaux

Les concepteurs des ateliers de charité que sont Terray, Turgot et Necker ont construit un édifice théorique complet donnant une grande cohérence à l'institution. Mais sa confrontation à la réalité en révèle les défauts et ceux-ci apparaissent clairement lorsqu'il s'agit de l'utilité des travaux. Son appréciation est très dépendante de l'environnement économique dans lequel les ateliers de charité évoluent. Des besoins particuliers se font jour qui influent fortement sur le choix des travaux à financer grâce aux fonds de charité et imposent notamment de ne pas rester cantonné à une nature unique d'ouvrage admissible (a). Plus généralement, on constate que cette dépendance au milieu économique influe sur la place de l'objectif social de l'institution qui, à l'inverse de ce que prévoit Necker, tend à s'effacer derrière l'exigence d'utilité économique des travaux (b).

a. L'extension de la catégorie des ouvrages admissibles

Au niveau du pouvoir central il semble y avoir une unanimité, l'utilité s'apprécie surtout par son versant économique et désigne essentiellement les travaux sur les chemins vicinaux comme devant être privilégiés. Cependant, cette conception de la nature idéale de travaux à réaliser butte contre les réalités économiques du moment et en premier lieu contre les besoins propres à la province du Dauphiné qui interdisent de strictement se limiter à une seule catégorie d'ouvrage. Pour s'en convaincre il convient d'examiner la réaction de l'intendant du Dauphiné Pajot de Marcheval aux exigences du pouvoir central. En effet, il concède dans un premier temps qu'*« il est peu de Villes et de communautés qui n'aient des réparations à faire aux chemins particuliers de leur territoire ; et ces sortes de travaux sont sans contredit dans le cas de mériter la préférence sur tout autre, par rapport à l'utilité des chemins pour les transports de*

denrées et la facilité des communications ». Mais il précise tout de suite que « *néanmoins on ne bornera pas uniquement à ce genre d'ouvrage l'application des ateliers qu'il est question d'établir, s'il en est de quelque autre espèce, tels que le repurgement du canal d'une rivière ou d'un torrent ; la formation d'une digue, ou d'une levée pour garantir les fonds des irruptions dont ils peuvent être menacés ; l'ouverture ou comblement des fossés ; l'aplanissement de quelques terrains, ou même des ouvrages d'embellissement ou de simple agrément* ». Pour l'intendant, l'utilité d'un ouvrage ne doit pas être définie abstraitement mais en fonction des besoins concrets des différents lieux où seront établis les ateliers de charité ce qui induit nécessairement une certaine diversité des types de travaux admissibles. Il se fait donc le porte-parole des intérêts locaux et explique que lors du choix des travaux à réaliser « *on se prêtera à cet égard à ce qui pourra convenir le mieux aux villes, Communautés et particuliers* »³⁴². C'est donc sur le fondement de l'utilité des travaux que Pajot de Marcheval en vient à remettre quelque peu en question l'hégémonie d'un seul type d'ouvrage voulue par le pouvoir central. L'intendant envisage les ateliers de charité comme un moyen général d'aménagement du territoire qui ne se réduit pas à la seule amélioration du réseau des voies de communications. Aussi, durant les premières années de fonctionnement des ateliers de charité, les travaux à réaliser seront loin de se limiter seulement aux travaux sur les chemins. Entre 1771 et 1775, on peut noter en Dauphiné de nombreuses entorses à l'incitation aux choix de travaux sur les chemins vicinaux. En effet, on note que sur les 318 travaux approuvés par le contrôleur général des finances, 166 sont des travaux autres que des réparations aux chemins vicinaux, soit 52 %³⁴³. Ainsi, au sein de la généralité de Grenoble, ont été entrepris sur les fonds de charité des travaux de nature très différente tels que des réparations aux canaux d'arrosage³⁴⁴, des nettoiemnts de ruisseaux³⁴⁵ mais également des dessèchements

³⁴² ADD C11, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1771.

³⁴³ ADI 2C1011, États de distribution des fonds pour les travaux de charité entre 1771 et 1775. Ce taux reste toutefois moins extrême que celui rencontré à peu près à la même période dans la province de Haute-Guyenne pour laquelle Harouel note que « *les sommes finalement employées sur les chemins vicinaux représentent juste un tiers des fonds de charité* ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 35.

³⁴⁴ On peut citer par exemple, les communes des Herbeys et de Gap qui ont toutes deux reçu 2000 livres de subventions royales en 1772 pour réparations à leurs canaux d'arrosages. L'année suivante les communes de La Rochette, Risoul et Briançon ont reçu respectivement 1500, 1098 et 1645 livres. En 1774, Aubessagne, Gap et Saint-André-les-Embrun reçurent pour les deux premières 2000 livres et pour la troisième 1550 livres. Enfin, pour l'année 1775 nous pouvons noter les 300 livres reçues par les communes d'Eygliers et de Guillestre. ADI 2C1011.

³⁴⁵ Des « repurgement » de ruisseau et de canal ont été organisés en 1772 par les communes de Saint Mury, La Combe de Lancey et Revel grâce à des subventions respectivement de 225, 220 et 382 livres. Les villes de Vinsobres en 1774 et Vallouise et Criols en 1775 ont également reçu respectivement 1200, 300 et 1200 livres. ADI 2C1011, États généraux de travaux faits dressés pour chaque année.

de marais³⁴⁶, des défrichements de terrain³⁴⁷, la construction de ponts³⁴⁸, de fontaines publiques³⁴⁹ et des réparations et digues contre les torrents et rivières³⁵⁰. On peut noter également certains travaux originaux à l'image de ceux organisés par la ville de Grenoble, pour la construction d'un canal pour conduire les eaux aux moulins de l'hôpital entre 1774 et 1775³⁵¹. Cette diversité des travaux est d'autant plus remarquable que si Terray reconnaît la possibilité de réaliser des travaux autres que ceux sur les chemins, elle ne doit être que très exceptionnelle. En effet, il n'envisage le recours à « *d'autres ouvrages que dans le cas seulement où ces chemins seroient en très bon état dans le canton qui souffre de disette* »³⁵². Malgré l'importance attribuée aux chemins vicinaux, il semble que le contrôleur général des finances n'ait pas réussi à contraindre les intendants qui ont avant tout pour but de satisfaire les besoins économiques locaux. Tout au plus, Terray a-t-il émis quelques réserves à propos de certains types d'ouvrages. Elles concernent notamment les travaux de réparations et digues contre les torrents et rivières qui concentrent environ 20 % des fonds attribués par le roi sur la période 1771-1775³⁵³. L'abbé Terray s'étonne en effet en 1773 et 1775 qu'« *une grande partie des ouvrages proposés a pour objet des réparations et digues contre les torrents et rivières* » alors

³⁴⁶ Les villes d'Allevard et de Grenoble ont respectivement reçu 2000 et 5400 livres en 1772 pour des dessèchements de marais pour la première et dessèchement de mare pour la seconde. En 1775, les villes de Puy-Saint-Pierre et Briançon reçoivent 400 livres pour la première et 300 pour la seconde afin de réaliser des travaux de dessèchements de marais. ADI 2C1011, États généraux de travaux faits dressés pour chaque année.

³⁴⁷ La ville de Charmes entend réaliser des défrichements de terrain grâce aux 300 livres qu'elle reçoit en 1772. Celles de Savines et de Vallouise réalisent les mêmes travaux en 1773 grâce aux subventions royales qui se montent respectivement à 1000 et 300 livres. Les villes de Baratier et de Briançon reçoivent également 300 et 400 livres pour des défrichements. ADI 2C1011, États généraux de travaux faits dressés pour chaque année.

³⁴⁸ On peut citer par exemple la commune de Saint Geoire qui a reçu 1000 livres en 1772 pour la construction d'un pont, celle de Bourg-les-Valence qui a reçu 500 pour la construction d'un ponceau en 1773 et enfin celle de Baratier qui reçoit 600 livres en 1774. ADI 2C1011, États généraux de travaux faits dressés pour chaque année.

³⁴⁹ On note qu'en 1773 la commune de Montdauphin reçoit 300 livres pour ce type de travaux. En 1774, celles de La Batie neuve, Eyglies et Montgenève reçoivent respectivement 450, 800 et 400 livres. Enfin en 1775, on peut citer les villes de Saint Crépin, Remollon et Corps qui ont reçu respectivement 300, 400 et 1000 livres de subventions royales. ADI 2C1011, États généraux de travaux faits dressés pour chaque année.

³⁵⁰ Les réparations aux digues contre les différents torrents traversant la province ont été nombreuses. On trouve par exemple de tels travaux effectués dans les villes de Chabottes et Embrun en 1772 pour lesquels elles ont reçu respectivement 1000 et 500 livres. En 1773, des digues ont été réparées aux digues près des villes d'Espinasses et de Bésignan grâce aux sommes de 1500 et 1000 livres. Neuvache et Briançon ont obtenu 100 et 300 livres de subventions en 1774. Enfin, en 1775, des réparations aux digues ont eu lieu dans les villes de Guillestre, Le Sauze et Abriès dont les subventions se sont montées respectivement à 300, 300 et 500 livres. ADI 2C1011, États généraux de travaux faits dressés pour chaque année.

³⁵¹ ADI 2C 1011, États de distribution de 1774 et 1775.

³⁵² AN F¹¹ 1191, Instruction du 11 octobre 1770.

³⁵³ 48750 livres sur les 250000 livres attribuées par le roi sur les fonds de charité. ADI 2C1011, États de distribution des fonds pour travaux de charité entre 1770 et 1775.

qu' « *il existe une imposition de 60 000 livres sur la généralité de Grenoble pour ces sortes d'ouvrages* » et demande que « *M. l'intendant lui rende compte de cette somme chaque année* »³⁵⁴. Dans ce cas, le contrôleur général semble soulever le risque d'une confusion entre les fonds destinés aux ateliers de charité et ceux destinés ordinairement aux travaux sur les torrents et rivières. Pourtant, le ministre ne fait peser aucune menace de refus d'approbation de ce type de travaux.

La mise à l'écart des chemins vicinaux n'est pas seulement le fait des intendants de province en raison de l'environnement économique local. Les contrôleurs généraux eux-mêmes ont également pris des libertés avec les directives qu'ils ont édictées comme l'illustre le choix des travaux à réaliser durant l'année 1776. En effet, cette année Turgot supprime la corvée royale³⁵⁵ par un édit du 12 mars passé en lit de justice et la remplace par une contribution de tous les propriétaires de biens-fonds ou de droits réels sujets aux vingtièmes³⁵⁶. Bien que cet édit n'ait pas survécu à la chute de son auteur le 12 juillet 1776, la corvée cesse tout de même de fonctionner au cours de cette année. En effet, par une circulaire du 6 mai 1776, Turgot enjoint les intendants de suspendre les travaux neufs exécutés par corvée en attendant le nouveau système³⁵⁷. Les travaux sont donc interrompus sur les grandes routes et pour éviter que « *l'entretien des routes ne souffrent de la cessation de travail* », Turgot demande aux intendants que les plus urgents soient faits sur les fonds des travaux de charité³⁵⁸. C'est ce qu'a fait Pajot de Marcheval en employant la totalité des 50 000 livres qui lui sont adressées sur les fonds de charité en 1776 aux « *ouvrages faits en remplacement de la corvée* »³⁵⁹ qui ne concernent pas les chemins vicinaux. Les nécessités d'aménagement des routes alliées à la situation de la fiscalité de la monarchie qui ont engagé Turgot à abolir la corvée ont donc directement influé sur le choix des travaux de charité. Mais cette influence ne s'arrête pas là, elle touche plus généralement la logique même de l'institution. Comme nous l'avons vu, le choix des chemins vicinaux est également dicté par des considérations sociales. Leur mise à l'écart ne peut donc manquer d'avoir des conséquences sur la destination sociale des

³⁵⁴ ADI 2C 1011, voir les « observations générales » de l'état de distribution pour les années 1773 et 1775.

³⁵⁵ La corvée en vigueur au XVIII^e siècle était une prestation en nature consistant en plusieurs jours de travail gratuit qui allaient être appliqués à la confection et la réparation des grands chemins. Cette corvée était supportée par les taillables. Gabriel Habault, *La corvée royale au 18^{ème} siècle*, thèse de droit, Paris, 1903, p. 27-31.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 107.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 91.

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ ADI 2C 1011, « État des ouvrages exécutés en Dauphiné pendant l'année 1776 sur les fonds des ateliers de charité ».

ateliers de charité dont la principale manifestation réside dans son absence de prise en considération lors de la sélection des travaux.

b. L'effacement de l'impératif d'assistance

Derrière l'analyse de la nature des travaux apparaît l'enjeu plus fondamental de la destination sociale de l'institution. La très rare mention de l'impératif d'assistance lors de la procédure de choix des travaux laisse penser que celui-ci tend à s'effacer derrière l'attention portée à l'utilité économique des ouvrages. Cette mise au second plan de l'assistance est révélée par le choix d'ouvrages dont la nature semble être en contradiction avec elle (α) mais également par les réformes engagées par le dernier intendant du Dauphiné, Caze de la Bove, dont le principal apport est le renforcement du contrôle de l'utilité des travaux (β).

a. L'apparition de contradictions entre assistance et utilité des travaux

Si l'on se réfère à ce que nous avons exposé plus haut, nous savons grâce à Necker que les ateliers de charité sont censés remplir leur objectif social en deux temps. En fournissant un salaire aux pauvres tout d'abord et ensuite, grâce à l'amélioration de l'état des chemins vicinaux, en leur donnant les moyens de s'enrichir par le commerce. Puisque les ateliers de charité sont en théorie entièrement dominés par leur destination sociale, cet objectif devrait être constamment à l'esprit des contrôleurs généraux des finances lors du choix des travaux. Or c'est bien plus leur utilité économique qui retient l'attention de ces derniers et le risque apparaît grand que l'intérêt des indigents ne soit délaissé.

Fournir des salaires aux pauvres valides implique que les travaux puissent être réalisés par tout manœuvre quelle que soit sa force. Car si les réparations aux chemins vicinaux consistant essentiellement en remuement de terre permettent de répondre parfaitement à cet objectif on peut se demander s'il en est de même pour les autres genres de travaux qui ont été subventionnés grâce aux fonds de charité. Or, plusieurs indices laissent penser que ce questionnement n'a pas été déterminant dans le choix des travaux.

En effet Terray semble même avoir explicitement laissé de côté l'impératif social des ateliers de charité lorsqu'il accepte la subvention d'ouvrages d'art. En 1773 on apprend que « *Monsieur le Contrôleur général consent aussi que les ouvrages d'art qui seront absolument indispensables dans les travaux de charité, soit pour la confection d'un chemin ou autre, soient payés sur les fonds destinés à ces travaux* »³⁶⁰. Pourtant, ce type de travaux est en totale contradiction avec la fonction sociale des ateliers de charité dans la mesure où il ne peut être réalisé par n'importe quel type d'ouvriers. Il est nécessaire d'y appeler des artisans ayant une certaine qualification tels que des maçons, mineurs ou charpentiers. Or au cours de cette année outre les réparations aux chemins vicinaux on trouve de nombreuses réparations de digues contre les torrents³⁶¹, mais aussi des réparations aux canaux d'arrosages³⁶², des constructions de fontaines³⁶³ et des réparations à un ponceau³⁶⁴. Pour ces genres d'ouvrages il y a fort à parier que des travaux de maçonnerie ou de charpente soient nécessaires pour lesquels un manœuvre ordinaire n'est pas apte³⁶⁵. Le ministre semble limiter l'emploi des fonds de charité aux seuls « *ouvrages d'art qui seront absolument indispensables* ». Mais, bien que nos sources soient muettes à propos d'une éventuelle évaluation du caractère indispensable des ouvrages d'art, nous pouvons supposer que la réalisation de tels travaux a rarement été refusée lorsque celle-ci s'est présentée dans la mesure où elle est indispensable pour assurer la solidité de l'ensemble de l'ouvrage. Ici encore, la nécessité fait loi, y a-t-il un canal d'arrosage à réparer, une digue ou un pont ? Ceux-ci seront privilégiés s'ils sont jugés par les communautés plus importants que des travaux aux chemins vicinaux. Quant à savoir quelle est la place des préoccupations d'assistance lors de ce choix, aucun document ne permet véritablement d'en juger. Tout au plus peut-on remarquer une évolution dans la rédaction des circulaires transmises chaque année par Pajot de Marcheval aux communautés afin de leur annoncer l'attribution par le roi d'une somme pour l'organisation d'ateliers de charité qui semble illustrer la mise à l'écart de ces

³⁶⁰ ADI 2C 1011, voir les « observations générales » dans l'état de distribution de 1773.

³⁶¹ On peut évoquer par exemple la ville de Meylan qui a organisé des travaux contre l'Isère, celle d'Embrun et de Baratier qui, sur leur territoire respectif, ont érigé des digues contre la Durance et le torrent de Vachères. De même la communauté de Montguert a réalisé des travaux de réparations sur les digues contre le torrent d'Arivesc. ADI 2C 1011, État des « *travaux de charité proposés pour 1773* ».

³⁶² C'est le cas de la communauté de Guillestre. ADI 2C 1011, État des « *travaux de charité proposés pour 1773* ».

³⁶³ Ce type de construction a été réalisé par la ville de Montdauphin. ADI 2C 1011, État des « *travaux de charité proposés pour 1773* ».

³⁶⁴ La communauté de Bourg-les-Valence a été subventionnée pour des réparations à un ponceau. ADI 2C 1011, État des « *travaux de charité proposés pour 1773* ».

³⁶⁵ L'emploi d'artisans a par ailleurs déjà été mentionné plus haut ce qui accredité que des travaux d'art ont bel et bien été réalisés grâce aux fonds des ateliers de charité. Cf. *Supra* p. 91.

préoccupations sociales. Elles sont très semblables, mais une différence existe pourtant entre celle datée de 1771 et celle datée de 1773 qui sont les deux seules en notre possession. La première mentionne, conformément aux instructions de Terray, que dans le choix des travaux « *il ne sera question que de trouver des ouvrages qui puissent convenir aux personnes de tout âge et de tout sexe* ». Cela accrédirait l'idée que la nature des ouvrages est dictée par le souci d'assistance de tous les indigents valides. Or, en 1773, cette mention disparaît³⁶⁶. En revanche, les éléments liant nature des travaux et utilité des ouvrages évoqués précédemment se maintiennent. Cette disparition est certainement le signe d'une moindre attention à l'objectif social. Une tendance à considérer les fonds des ateliers de charité comme un moyen pratique de réaliser toute sorte de travaux utiles sans que leurs choix ne soient guidés par un quelconque souci d'assistance semble s'affirmer. Toutefois, cette place centrale de la réflexion à propos de l'utilité des travaux ne paraît pas signifier un abandon pur et simple des préoccupations d'assistance mais simplement un effacement de celles-ci. On peut supposer en effet que ce silence révèle moins un oubli de l'assistance, qu'une vision simple de celle-ci qui est naturellement assurée dès lors que des travaux sont organisés. Il faut ici se référer à Terray qui, à propos de l'admission aux ateliers de charité, explique que ce sont naturellement les plus pauvres qui viendront s'y présenter. L'idée d'une assistance qui se réalise naturellement semble irriguer toute l'organisation des ateliers de charité ce qui permet de supposer que l'attention des autorités est concentrée sur l'utilité parce que, dans leur esprit, l'assistance devrait suivre automatiquement. Il n'en demeure pas moins que cette vision de l'assistance masque les contradictions qui peuvent apparaître entre l'objectif social et l'impératif économique.

À l'inverse de Terray, Necker sera beaucoup plus attentif à la sélection des ouvrages et à la justification d'un choix différent des chemins vicinaux. Toutefois, il ne se situe pas sur le terrain de l'adaptation des travaux aux forces des indigents. Necker est plus préoccupé par la satisfaction de l'objectif social à long terme par le biais du développement du commerce pour les taillables les moins aisés. Il entend ainsi resserrer le contrôle de la nature des travaux choisis par les intendants et être beaucoup moins tolérant avec les propositions qui n'auraient pas comme objet les réparations aux chemins vicinaux. Il se montre ainsi plus ferme avec l'intendant du Dauphiné en affirmant dès 1777 que « *les communications vicinales sont le principal objet de dépense auquel on*

³⁶⁶ Pour la circulaire de 1771, cf. ADD C 11. Pour celle de 1773, cf. BMG O 8748.

doit appliquer les fonds des travaux de charité »³⁶⁷. Ainsi, contrairement à ses prédécesseurs, il ne va pas hésiter à interdire clairement la proposition de certains types de travaux. Il s'attaque tout d'abord aux grandes routes en expliquant que les secours pour ateliers de charité « *ne doivent pas servir de supplément aux fonds destinés aux Ponts et Chaussées ni à ceux qui servent à la confection des grandes routes* »³⁶⁸. Contrairement aux travaux sur les chemins vicinaux « *les grandes communications dont s'occupent les Ponts et Chaussées seraient peu utiles aux habitants qui en sont éloignées* »³⁶⁹. Les travaux aux grandes routes ne permettent pas de lier développement économique et assistance, ils doivent donc être interdits d'autant plus que certains intendants, à l'image de celui de Montauban, semblent avoir consacré une grande partie de la subvention royale à ce type de travaux³⁷⁰. Par ailleurs, cette précision est particulièrement nécessaire dans la mesure où au sein même du gouvernement des malentendus commencent à s'installer sur la destination des ateliers de charité à la suite de l'affectation aux grandes routes des fonds de charité décidée par Turgot après la suppression de la corvée³⁷¹. En outre, Necker clarifie la situation à propos des réparations et digues contre les torrents et rivières à l'égard de laquelle nous avons vu que les ministres précédents n'avaient pas réellement pris position. Il tranche définitivement la question en refusant de financer ce type d'ouvrage au motif qu' « *il y a une imposition particulière en Dauphiné pour la réparation des dommages causés par les torrents* »³⁷². Enfin, il interdira le financement de construction de fontaines publiques³⁷³. Ce recadrage semble avoir porté ses fruits puisque le taux d'ouvrages n'étant pas des chemins vicinaux a sensiblement diminué au cours de l'exercice de ses fonctions de contrôleur général des finances. Ainsi, de 1777 à 1781, ce taux a été seulement de 19 %³⁷⁴. Par ailleurs, la grande majorité des travaux autres que des chemins vicinaux est constituée de travaux aux canaux d'arrosage qui permettent d'irriguer des terrains cultivables. Par conséquent,

³⁶⁷ ADI 2C 1011, voir les observations faites par le ministre à l'article 10 de l'état de distribution de 1777.

³⁶⁸ Lettre de Necker à l'intendant de Montauban du 7 mai 1778. Cité in Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 17.

³⁶⁹ Lettre de Necker à l'intendant de Montauban du 24 décembre 1778. *Ibid.*

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 33.

³⁷¹ Jean-Louis Harouel note en effet que bien que Turgot considérait cet emploi aux grandes routes comme un expédient provisoire, l'intendant des finances d'Ormesson, croyant s'inspirer des vues du ministre, affirma la nécessité de ne créer des ateliers de charité que sur les grandes routes. Necker dut donc réagir et répliqua que les grandes communications dont s'occupent les Ponts et Chaussées sont peu utiles en soi aux habitants qui en sont éloignés. *Ibid.*, p. 19.

³⁷² ADI 2C 1011, voir les observations particulières de l'intendant à l'article 28 de l'état de distribution de 1778.

³⁷³ Nous verrons plus loin que ce refus de financer ce type d'ouvrage est surtout motivé par son absence d'utilité publique. Cf. infra p. 132 et s.

³⁷⁴ ADI 2C 1011 et 2C 1012, voir les états de distribution pour les années 1777 à 1781.

leur financement semble également en lien avec l'objectif d'encouragement de l'agriculture mis en avant par Necker³⁷⁵.

Toutefois, cette volonté d'imbriquer très fortement développement économique et assistance ne survit par à Necker. Dès l'année de sa démission en 1781 réapparaissent les approbations de travaux sur les grandes routes qu'il avait pourtant formellement interdits. Ainsi, 3000 livres sur les 48000 attribuées à la généralité de Grenoble en 1781 seront affectées à la « *continuation d'ouvrages sur la grande route de Lyon en Provence que les communautés qui en sont chargées ont été dans l'impossibilité d'exécuter* ». Le ministre approuve en se contentant de préciser « *sans tirer à conséquence, les fonds de charité ne devant pas être employés sur les grandes routes* »³⁷⁶. Une utilisation similaire de ces fonds se répète à plusieurs reprises les années suivantes. Ainsi, en 1784, 12000 livres sur les 60000 attribuées par le roi sont à nouveau utilisées pour des réparations à la grande route de Lyon en Provence au motif que les communautés bordant la route sont trop pauvres pour subvenir à la dépense qu'occasionnent les travaux d'entretien³⁷⁷. Entre 1785 et 1787 ce sont 3205 livres de subvention royale qui sont affectées à des travaux sur la grande route de Grenoble en Provence par la Croix Haute dans l'élection de Grenoble³⁷⁸. Les travaux aux grandes routes sont enfin particulièrement nombreux pour l'année 1788. En effet, l'arrêt du Conseil du 6 novembre 1786 dispose que dorénavant tous les travaux

³⁷⁵ Ce recentrage autour de ces deux catégories de travaux intéressant directement le développement agricole aurait d'ailleurs explicitement été exprimé par le pouvoir central qui n'aurait de ce fait pas seulement imposé les chemins vicinaux mais également les canaux d'arrosage. C'est ce qu'explique C. Queyrel dans son étude de la subdélégation des Hautes-Alpes dans les dernières années de l'Ancien Régime où il affirme que sous Necker « *l'objet des ateliers de charité se précise de plus en plus nettement, jusqu'à être pour ainsi dire strictement codifié et réglementé. Ces ateliers fournissent avant tout un moyen d'améliorer l'outillage économique rural. Soit qu'ils facilitent la circulation routière de communauté à communauté ou d'écart à écart, soit qu'ils permettent d'intensifier l'irrigation, si précieuse dans la majeure partie de ce gapençais, déjà si méditerranéen d'aspect, les ateliers de charité deviennent un élément de prospérité agricole* ». Pour arriver à cette conclusion il cite notamment un extrait d'une lettre de l'intendant du Dauphiné qu'il date de 1779 dans laquelle serait écrit que « *la réparation des chemins vicinaux, le repurgement et l'ouverture des canaux d'arrosage sont les seuls travaux auxquels ces sortes de secours puissent être employés, aussi il ne faut pas que vous en proposiez d'autres* ». Cette citation est cependant à utiliser avec prudence dans la mesure où l'auteur ne donne aucune référence précise sur le texte d'où elle est tirée et que nous n'avons pas pu en retrouver la trace dans les différents dépôts d'archives. ADHA MS 188, C. Queyrel, *Un modèle d'« administration éclairée » : Pierre Delafont et Pierre Joseph Marie Delafont, derniers subdélégués de Gap*, Diplôme d'études supérieur, 1933, p. 221.

³⁷⁶ ADI 2C 1012, Article 31 de l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1781.

³⁷⁷ « *La grande route de Lyon en Provence dans la partie où ces deux communautés ont leur tache est devenue dans un tel état de dépérissement qu'on a été forcé à la reconstruire à neuf. L'adjudication en a été passée à 16 000 livres mais comme ces deux communautés étaient dans l'impuissance de subvenir à une dépense aussi considérable, on a été obligé d'y pouvoir partie sur les fonds des Ponts et Chaussées et partie sur ceux des ateliers de charité en exigeant seulement de la part des corvéables une contribution proportionnée au nombre de jours de travail qu'ils étaient tenu de fournir. Cet objet est on ne peut plus important la route ayant été interceptée dans cet endroit pendant les deux hivers précédents* ». ADI 2C 1012, Article 28 et 31 de l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1784.

³⁷⁸ ADI 2C 1012, État de distribution des fonds de charité pour les années 1785 et 1787.

des grandes routes, exécutés par les corvées, le seront au moyen d'une prestation en argent³⁷⁹. Cet arrêt prescrit donc la suppression de la corvée³⁸⁰, mais son remplacement par la contribution prévue ne se fera pas instantanément. C'est pourquoi, afin d'éviter que les grandes routes ne se dégradent par défaut d'entretien, l'intendant propose d'employer une partie des fonds de charité qui lui ont été attribués par le roi pour 1788³⁸¹. Au-delà de ces travaux sur les grandes routes qui ont été relativement importants en Dauphiné³⁸², l'intendant propose également certaines utilisations de ces fonds complètement étrangères à la réparation sur les chemins vicinaux qui vont être pourtant approuvées par les successeurs de Necker au contrôle général des finances. Ainsi, en 1782, 9200 livres sont réparties par l'intendant entre des communautés pour compenser les « *pertes dans les récoltes occasionnées par la grêle des mois de mai, juin et octobre* »³⁸³ et être utilisées en secours en argent pour dédommager les paysans touchés par cette catastrophe naturelle. Ce détournement de la destination des fonds de charité est justifié par l'intendant par le manque de fonds à sa disposition pour apporter des secours dus à des circonstances exceptionnelles³⁸⁴. Le ministre reste silencieux et n'émet aucune

³⁷⁹ L'arrêt prévoit qu'une contribution sera levée sur les taillables « *en raison des ouvrages qui ont été reconnus nécessaires* ». Gabriel Habault, *op. cit.*, p. 191.

³⁸⁰ La suppression de la corvée était prévue pour trois ans par l'arrêt de 1786, elle deviendra définitive avec la déclaration royale du 27 juin 1787 qui convertit la corvée en une imposition ajoutée à la capitation roturière. *Ibid.*, p. 196.

³⁸¹ Au total, l'intendant affecte 13659 livres à des travaux sur les grandes routes. 1118 livres sont affectées à la route de Grenoble à Chambéry, 4220 à celle de Grenoble en Provence, 2000 à celle de Grenoble à Lyon, 5121 à la grande route de Lyon en Provence et 1200 livres à la grande route de Grenoble à Briançon. L'intendant explique qu'il affecte 2000 livres sur une partie de la grande route de Lyon en Provence car « *depuis deux ans que les corvées sont supprimées, il n'a rien été fait pour l'entretien de cette route. Les parties neuves se dégraderaient entièrement si on n'y tenait des cantonniers. La caisse des ponts et chaussées ne pouvant en faire la dépense. On propose ici de destiner à leur paie et même entretien depuis Valence jusqu'à Lyon la somme ci-contre* ». ADI 2C 1012, État de distribution de l'année 1788.

³⁸² En effet, pour la province de Haute-Guyenne, Jean-Louis Harouel note qu'entre 1780 et 1789 « *l'on ne travailla pas sur les grandes routes avec les fonds de charité* ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 79. En revanche, dans la généralité de Rouen, André Dubuc explique que les travaux aux grandes routes étaient largement majoritaires ce qui a contribué à discréditer les ateliers de charité. Il affirme en effet que « *les ateliers de charité qui ont surtout consisté à améliorer les grandes routes qui en avaient besoin et par sections étaient généralement peu estimés des syndics des paroisses qui se plaignent de leur prix de revient exagéré, du peu de travail fourni et des résultats médiocres. Ils auraient préféré qu'on leur accordât des secours pour la réparation de leurs chemins entre villages et bourgs et sous leur surveillance* ». André Dubuc, « Les luttes contre la mendicité dans la généralité de Rouen au XVIII^e siècle », in Actes du 97^e congrès des Sociétés Savantes, Nantes-1972, Tome 1, Paris, 1977, p. 420-421.

³⁸³ ADI 2C 1012, État de distribution des fonds pour ateliers de charité pour l'année 1782.

³⁸⁴ À l'article 14 l'intendant explique à propos de la communauté de Valbonnais que « *cette communauté a eu une très mauvaise récolte. Elle aurait été dans le cas d'obtenir un soulagement de 500 livres mais la modicité du fonds du département de 1782 n'ayant pas permis de la lui accorder, on propose de lui donner cette somme sur les fonds de travaux de charité* ». Cf. ADI 2C 1012, l'état de distribution des fonds pour ateliers de charité pour l'année 1782. Cette difficulté à secourir les victimes de catastrophes est confirmée par les observations de Dehlia Chabert qui affirme que les secours « *demeuraient insuffisants et ne couvraient jamais les pertes des sinistrés. Sous l'Ancien Régime, les dédommagements étaient extrêmement modestes, ne dépassant généralement guère les dix pour cent du montant total des destructions, avec*

réserve concernant cet emploi particulier des fonds de charité. Il le restera de manière encore plus surprenante à propos des travaux aux réparations et digues contre les torrents et rivières. Bien que Necker ait formellement interdit le financement de ce type d'ouvrages, le ministre approuve les travaux proposés par l'intendant en 1784³⁸⁵ et 1785³⁸⁶ alors qu'une somme destinée aux ouvrages à faire contre les torrents et rivières a été accordée pour chacune de ces années à la généralité de Grenoble³⁸⁷. Il faut ajouter à cela d'autres travaux tout aussi surprenants comme les 7700 livres affectées entre 1782 et 1783 à la réparation de l'hospice du Lautaret au Monestier de Briançon³⁸⁸, les 6000 livres affectées en 1785 à la « *formation d'un emplacement pour exercer les troupes* » à Grenoble³⁸⁹, les différents travaux pour conduire l'eau aux fontaines publiques de plusieurs communautés³⁹⁰ ou encore ceux prévus à divers ponts, passerelles ou dessèchement de marais³⁹¹. Aussi, sur la période suivant la démission de Necker, le taux des travaux n'étant pas des chemins vicinaux passe de 19 % à 30 %.

On retrouve donc ici une utilité détachée des considérations d'assistance. Celle-ci est uniquement appréciée en fonction de considérations liées à l'aménagement du territoire de la province. Parfois même les fonds de charité sont seulement utilisés comme des expédients budgétaires permettant de faire face à des dépenses imprévues telles que dédommagements à la suite de catastrophes naturelles se confondant avec le dégrèvement fiscal sur la taille constituant le « moins imposé effectif »³⁹². L'utilité économique fait donc figure de préoccupation principale lorsqu'il s'agit de sélectionner les travaux à réaliser par le biais des ateliers de charité. Cette situation sera consacrée en Dauphiné par

néanmoins de sensibles variations d'un sinistre à l'autre, voire à l'intérieur d'une même communauté ». Elle cite ainsi l'infime dédommagement reçu par un sinistré en 1782 qui, pour 18000 livres de dégâts suite à un incendie n'obtient que 636 livres de secours. Dehlia Chabert, « Aider les victimes... », art. cit., p. 107-108.

³⁸⁵ Le ministre approuve l'attribution de fonds pour « *réparations à des digues dégradées* » dans la communauté de Saint Clair. ADI 2C 1012, État de distribution de 1784 du supplément extraordinaire de 50 000 livres à l'article 27.

³⁸⁶ ADI 2C 1012, État de distribution de 1785 aux articles 30 et 36.

³⁸⁷ Les fonds attribués pour les ateliers de charité et ceux attribués pour les ouvrages à faire contre les torrents et les rivières ont été répertoriés dans un « *Etat des secours annuels accordés par le roi à la province du Dauphiné tant à titre de dégrèvement extraordinaire qu'en atelier de charité depuis et compris 1784 jusqu'en 1788* ». La généralité de Grenoble est comprise pour 60 000 livres pour chacune des deux années 1784 et 1785. BMG U 4823.

³⁸⁸ ADI 2C 1012, États de distribution des fonds pour ateliers de charité pour les années 1782 et 1783.

³⁸⁹ ADI 2C 1012, État de distribution des fonds pour ateliers de charité pour l'année 1785.

³⁹⁰ ADI 2C 1012, États de distribution des fonds pour ateliers de charité pour les années 1782 et 1785, 1786, 1787, 1788 et 1789.

³⁹¹ ADI 2C 1012, États de distribution des fonds pour ateliers de charité pour les années entre 1782 et 1789.

³⁹² Cf. *Supra* p. 85 et s.

les réformes entreprises à partir de 1785 par l'intendant Caze de la Bove qui iront dans le sens d'un renforcement du contrôle de l'utilité des travaux.

β. Le renforcement du contrôle de l'utilité des travaux par Caze de la Bove

En arrivant à la tête de la province du Dauphiné en 1784, Caze de la Bove réalise une vaste enquête sur l'organisation administrative de la généralité. À cette occasion il se montre critique vis-à-vis du fonctionnement de certains secteurs administratifs au nombre desquels se trouve celui des ateliers de charité³⁹³. Il entreprend donc de rédiger un nouveau « règlement concernant les ateliers de charité » qui sera édité le 15 décembre 1785. Ce texte ne bouleverse pas totalement l'ancienne réglementation de Pajot de Marcheval. Conformément aux directives de son prédécesseur Caze de la Bove rappelle à l'article 1 de son règlement que les requêtes des communautés ou particuliers ne seront prises en compte « *qu'autant que les travaux projetés pourront être exécutés par des journaliers et des manœuvres* ». C'est pourquoi il précise qu'« *on aura surtout égard aux demandes qui auront pour objet le rétablissement des chemins vicinaux et les communications avec les grandes routes* ». La demande de travaux de natures différentes n'est pas complètement interdite³⁹⁴ ; mais l'importance donnée aux chemins vicinaux est directement motivée par la nécessité de s'assurer que, quel que soit l'ouvrage proposé et son utilité, il ne devra jamais contredire l'impératif d'assistance en rendant impossible un emploi indifférent de tout type de manœuvre. Le lien entre nature des travaux et objectif social des ateliers de charité est donc à nouveau affirmé.

La nouveauté réside en réalité dans la place centrale que Caze de la Bove accorde à l'utilité des travaux. Lors de son arrivée à la tête de l'intendance, il constate que l'administration des ateliers de charité mise en place par son prédécesseur comporte certaines lacunes faisant obstacle au bon fonctionnement de l'institution parmi lesquelles le fait « *qu'on n'ait pas déterminé assez précisément dans le principe les règles à*

³⁹³ Cf. *Supra* p. 104.

³⁹⁴ L'article 6 du règlement prévoit que les communautés ou particuliers peuvent formuler « *une demande [qui] s'éloignerait de la destination principale ci-dessus indiquée des ateliers de charité* » à la condition que la contribution du requérant ne soit « *jamais moindre que les deux tiers ou même les trois quarts de la totalité* » de la somme nécessaire.

observer pour la distribution et l'emploi de ce secours »³⁹⁵. Il s'attache donc dans son règlement à préciser cette procédure de distribution des fonds. Tout d'abord, afin de réaliser un examen plus méticuleux des demandes de participation à la distribution des fonds de charité, il impose une forme plus stricte à respecter pour leur présentation³⁹⁶. Dans l'article 2 de son règlement, l'intendant dispose que les communautés « *prendront préalablement une délibération dans laquelle elles détermineront la nature de l'ouvrage, la somme pour laquelle elles offriront de contribuer à son exécution et celles qu'elles solliciteront* ». En outre, cette délibération devra être jointe à « *une requête qui sera rédigée de manière claire et succincte* ». Le particulier qui veut participer à la distribution doit également se pourvoir par « *une requête signée de lui* »³⁹⁷. Ces règles de forme sont par ailleurs obligatoires puisque l'intendant affirme à l'article 3 « *qu'on aura aucun égard aux demandes qui ne seront pas dans cette forme* ». Enfin, l'intendant impose un délai pour faire parvenir les demandes. Si elles ne lui sont pas remises avant le premier mai de chaque année, les demandes seront renvoyées à l'année suivante. Ces précisions et exigences de formes ont pour but de permettre un contrôle plus efficace de l'utilité des ouvrages proposés. En effet, ces requêtes sont destinées à être transmises au subdélégué du département et à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées pour avoir leur « *avis sur le plus ou moins d'utilité de l'ouvrage demandé* » (art.4). Par ailleurs, l'intendant indique à l'article 5 que « *l'ingénieur en chef rédigera un état général destiné à être mis sous nos yeux* ». C'est donc l'ingénieur en chef qui rédige les états qui vont être adressés à l'intendant puis au ministre. Cette intervention constitue la grande nouveauté de ce règlement³⁹⁸ et a de véritables implications sur le choix des ouvrages. En effet, dans son appréciation des projets qui lui sont présentés par les communautés ou particuliers,

³⁹⁵ BMG O 9906, Préambule du « *règlement concernant les ateliers de charité* » de l'intendant Caze de la Bove du 15 décembre 1785.

³⁹⁶ Pajot de Marcheval n'a jamais prévu de formes particulières à suivre pour la rédaction des soumissions. Dans ce cadre, les communautés semblent présenter les leurs sous la forme d'une simple délibération dans laquelle ils indiquent la nature de l'ouvrage qu'ils proposent de réaliser ainsi que la somme pour laquelle ils offrent de contribuer. AMG BB 127, Délibération de la ville de Grenoble du 28 août 1781.

En revanche, nous n'avons pas à notre disposition d'exemple de soumission de particuliers nous permettant de déterminer sous quelles formes elles étaient présentées.

³⁹⁷ Article 3 du règlement de 1785.

³⁹⁸ Le rôle de l'ingénieur est explicitement mentionné par l'instruction de l'abbé Terray de 1770. Une fois que l'intendant a déterminé dans quels cantons doivent être établis des ateliers de charité, l'ingénieur doit ensuite déterminer dans ces cantons « *les endroits où il sera convenable d'établir les travaux* » en indiquant notamment « *les ouvrages qu'il juge le plus utile de faire exécuter* ». Ce n'est que « *lorsque l'ingénieur aura désigné le lieu et la nature des ouvrages à exécuter* » que l'intendant affectera les sommes issues de la subvention royale et dressera l'état définitif qui devra être envoyé au contrôleur général des finances, état qui devra être « *signé de l'ingénieur en chef et visé de M. l'intendant* ». AN F¹¹1191, Instruction concernant les ateliers de charité du 11 octobre 1770.

l'utilité tient une grande place alors que les considérations d'assistance sont absentes³⁹⁹. Cela est particulièrement remarquable lorsque, malgré l'interdiction formelle de financer ces ouvrages que prévoit le règlement de Caze de la Bove, on observe la présence d'ouvrages d'art parmi les travaux subventionnés postérieurement à ce règlement⁴⁰⁰. De même, il est frappant de constater qu'alors que les requêtes des communautés mentionnent à la fois la nécessité de venir au secours des populations miséreuses et l'utilité des travaux comme motifs de leurs demandes, le subdélégué et l'ingénieur ne se prononcent que sur l'utilité économique des travaux pour donner un avis favorable. Il en est ainsi de la requête formulée par la communauté de Servières en 1786. Cette dernière est motivée par la volonté que « *les habitants nécessiteux puissent trouver à s'occuper utilement dans le temps de l'année où ils manquent de travail et se procurer par ce moyen des salaires pour leur aider à subsister avec leurs familles* » car « *la modicité des récoltes de l'année dernière a réduit beaucoup d'habitants à la misère et que par défaut de travail ils sont à la charge de la communauté désirant seconder les vues bienfaisantes de sa majesté* ». Aussi, la communauté propose de les occuper à la réparation d'un chemin et d'un canal d'arrosage car « *ce genre de travail étant le plus propre à occuper des personnes de tout âge et de tout sexe est dans le cas de mériter la préférence par rapport à son utilité pour les communications et le transport des denrées* ». Or c'est uniquement sur ce dernier élément que se prononceront le subdélégué et l'ingénieur en chef. Le premier estime que « *les réparations dudit chemin sont très nécessaires pour faciliter le transport des denrées et la communication dudit village au chef-lieu ; et que le rétablissement dudit canal d'arrosage est aussi très important pour la fertilité des terres et des prairies dépendantes du village des Eyles* ». Le second mentionnant plus succinctement que ces deux ouvrages « *dont la communauté de Servières demande la*

³⁹⁹ L'ingénieur émet, par exemple, un avis pour les travaux de la communauté de Teyche dans lequel il « *certifie que tous les faits contenus dans la requête des suppliants, et pense en conséquence qu'il est de toute justice de leur accorder quelques secours pour les mettre à même d'achever cet ouvrage dont l'utilité est reconnue non seulement pour les habitants de Teyche ; mais encore pour les voyageurs* ». ADI 3C 33, Rapport de l'ingénieur des ponts et chaussées du 19 juin 1789. Il semble que l'utilité des routes soit au cœur des préoccupations des ingénieurs des ponts et chaussées lorsqu'il s'agit de déterminer quels ouvrages doivent être financés en priorité. Ainsi, Anne-Sophie Condette-Marcant explique qu'à cette occasion « *l'ingénieur et le commissaire départi se concertent pour accorder des préférences selon l'état des routes et leur utilité eu égard au commerce* ». Anne-Sophie Condette-Marcant, *Bâtir une généralité, le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII^e siècle*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2001, p. 96.

⁴⁰⁰ Ainsi nous apprenons que « *M. l'intendant a accordé à la ville de Gap six cent livres sur les ateliers de charité, à condition que la ville y joindroit pareille somme et que le tout seroit employé aux ouvrages d'art qui sont à la charge de la ville, que les pavés étant un objet de nécessité, il paroît qu'ils doivent mériter la préférence* ». AM Gap BB 82, Délibération de l'assemblée de Messieurs les notables du 10 mai 1788.

réparation sont de première nécessité pour le village des Eyles »⁴⁰¹. D'ailleurs, ayant peut-être intégré que l'utilité des travaux était bien là l'essentiel, on remarque que les communautés et particuliers présentent des requêtes à la commission intermédiaire des États du Dauphiné en 1789 dont les motivations ne reposent aucunement sur l'assistance. Ainsi les communautés de la vallée du Queyras se sont assemblées pour demander une subvention afin de réparer le chemin de la Combe du Verger tendant à la grande route. Elles formulent leur demande de cette manière : *« l'assemblée a délibéré sentant l'indispensable besoin qu'elle a d'entretenir cette route qui est son seul débouché pendant les huit mois d'hiver et par où passe la plus grande partie de ses denrées pendant toute l'année. [...] En attendant qu'il plaise aux Etats généraux de cette province de comprendre ses chemins dans ceux qui sont à sa charge ; d'offrir comme elle fait pareille somme qu'il plaise à nos seigneurs de la Commission intermédiaire accorder sur les fonds de charité »*⁴⁰².

En définitive, l'ensemble de ces éléments démontre que l'évolution de la réglementation des ateliers de charité concernant le choix des ouvrages va dans le sens d'une plus grande attention portée à l'utilité des travaux. Pour définitivement s'en convaincre, alors que Caze de la Bove réaffirme la priorité à donner aux chemins vicinaux on constate que sous son autorité entre 30 et 40 % des travaux présentés dans les états de distribution des fonds sont d'une nature autre. Certes l'adéquation entre assistance et utilité des travaux est toujours affirmée dans le règlement mais la priorité est que, quel que soit le genre d'ouvrage présenté, il revête un véritable caractère d'utilité. En dehors des chemins vicinaux, les autres travaux jugés utiles par les communautés et particuliers sont donc loin d'être marginaux parmi les demandes faites pour recevoir des fonds pour ateliers de charité. Ces fonds apparaissent ainsi comme un moyen pratique de réaliser toute sorte de travaux utiles à l'aménagement du territoire de la province. À l'exception de certaines décisions de Necker, rares sont donc les refus des contrôleurs généraux des finances sur la base de la seule nature des travaux. En revanche, les refus sur le fondement du caractère public ou pas de l'utilité des travaux sont plus fréquents même si l'appréhension de la notion d'utilité publique par le pouvoir central reste assez incertaine.

⁴⁰¹ ADI 3C33, Délibération de l'assemblée du village des Eyles hameau de la communauté de Servières du 29 janvier 1786, l'avis du subdélégué du 27 avril 1787 et le devis de l'ingénieur des Ponts et chaussées dépendant de Briançon du 7 novembre 1788.

⁴⁰² ADI 3C32, Délibération de l'assemblée des communautés de Queyras du 5 novembre 1789.

B. La place incertaine de la notion d'utilité publique dans le choix des travaux

Sur l'ensemble des travaux proposés par l'intendant du Dauphiné au cours de la période 1771-1789 très peu ont été refusés par les contrôleurs généraux. Parmi eux, le rejet était le plus souvent motivé par l'absence d'utilité publique des travaux proposés⁴⁰³. Les contrôleurs généraux des finances se sont en effet montrés attentifs à ce que les fonds issus du Trésor royal procurent un réel avantage pour la collectivité. Or, comme le souligne Pascal Even, « *la tentation était grande pour les seigneurs comme pour les habitants d'arguer de la misère publique pour obtenir des fonds nécessaires à la réalisation d'objectifs privés* »⁴⁰⁴. La notion d'utilité publique se retrouve donc au cœur du contrôle exercé par le pouvoir central afin d'empêcher ces dérives. Cependant, l'étude des refus sur ce fondement montre que celui-ci est, d'une part, hésitant du fait d'une absence de réelle définition de la notion d'utilité publique (1). D'autre part, l'exercice de ce contrôle est d'une rigueur fluctuante dans la mesure où la garantie de l'utilité publique des ouvrages rentre en conflit avec d'autres impératifs propres à l'organisation des ateliers de charité, notamment la recherche de contributions volontaires (2).

1. Une définition hésitante de la notion d'utilité publique

Dès les premières lignes de son instruction, l'abbé Terray indique qu'il entend « *venir au secours du peuple* » grâce à « *l'établissement de travaux publics* ». Or, si l'on s'en réfère aux conclusions d'Anne-Sophie Condette-Marcant, « *il ne peut y avoir travail public sans utilité publique* »⁴⁰⁵. Les ateliers de charité n'échappent pas à cette règle et la recherche de l'utilité publique des travaux est au cœur de la réflexion qui entoure leur organisation. C'est le contrôleur général des finances qui utilise cette notion dans le cadre de son contrôle des propositions de travaux des intendants pour déterminer ceux qui peuvent ou non bénéficier d'une part de la subvention royale. Mais la détermination de ce

⁴⁰³ Nous avons déjà pu constater que certains refus étaient motivés par la nature même des ouvrages. Les travaux de réparations aux digues et les ouvrages d'art ont pu être refusés par le pouvoir central à certaines occasions.

⁴⁰⁴ *L'assistance et la charité à la Rochelle sous l'Ancien Régime (XVII^e et XVIII^e siècle)*, thèse lettres, Paris, 1986, p. 483.

⁴⁰⁵ *Op. cit.*, p. 122.

que recouvre précisément cette notion se révèle délicate dans la mesure où le ministre ne prend pas la peine de définir précisément ce qu'il entend par utilité publique. Il se contente de dire que tel ouvrage proposé par l'intendant est ou n'est pas d'utilité publique. Les contrôleurs généraux se montrent donc souvent hésitants et cela se manifeste à la fois lorsqu'il s'agit de s'assurer que les travaux ne sont pas seulement destinés à satisfaire les intérêts d'une personne privée (a) et lorsque les ministres entendent s'assurer que les fonds de charité ne seront pas employés à des travaux d'intérêt purement communal (b).

a. Les hésitations sur le contrôle du caractère privé de l'utilité des travaux

Turgot est le premier qui, en 1775, emploie explicitement l'expression d'« utilité publique » pour rejeter des ouvrages proposés par Pajot de Marcheval⁴⁰⁶ qui n'ont d'utilité que pour un particulier. Il explique ainsi qu'il ne peut approuver les travaux à l'abbaye de Vernaison proposés par l'abbesse Mademoiselle de Monteynard dans l'élection de Valence consistant en « *épierrement des fonds de l'abbaye* » dans la mesure où l'ouvrage « *n'intéresse que l'abbaye et ne présente aucune utilité publique* »⁴⁰⁷. Il refuse sur le même fondement trois autres ouvrages ne profitant qu'aux particuliers qui les proposent⁴⁰⁸. Même si Terray n'a pas employé l'expression, il n'en a pas moins été attentif à ce que les travaux financés grâce aux contributions des particuliers aient bien un caractère d'utilité publique. Ainsi, dès 1771, le ministre refuse trois travaux proposés par l'intendant pour lesquels il demandait 600 livres chacun au motif que « *ces travaux n'intéressent point le public, M. de Barral doit seul en retirer des avantages. Les deniers publics ne peuvent donc être employés à ces travaux* ». En effet, ces travaux consistent en défrichement du terrain de M. Barral, en repurgement d'un ruisseau dont les eaux ont débordé sur ce même terrain et en dessèchement d'un étang qui lui appartient. De la même manière, les « *déblais de terre, de pierre et de gravier dans des fonds appartenant*

⁴⁰⁶ Nous verrons que Terray avait déjà employé cette expression dans son instruction mais dans un but bien précis. Cf. *Infra* p. 135.

⁴⁰⁷ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1775.

⁴⁰⁸ On peut citer à titre d'exemple le refus par Turgot de subventionner la réparation contre la rivière de Luye pour garantir un moulin par le sieur de Greyère au motif que « *le sieur de Greyère retire un revenu de son moulin, il doit être seul chargé des réparations qui y sont relatives* ». ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1775.

à M. Revol » seront refusés par le ministre car « *ces travaux n'ont d'objet réel que l'amélioration des fonds appartenant à M. Revol ; les deniers publics ne peuvent y être employés* »⁴⁰⁹. En 1773, à nouveau, il refuse quatre ouvrages qu'il estime n'être avantageux que pour des particuliers⁴¹⁰. Tout comme le prédécesseur de Turgot, son successeur, Necker, s'est efforcé de repousser les propositions dont l'objet est la satisfaction d'intérêts purement privés. Il affirme ainsi en 1779 que les ouvrages « *qui auraient pour but d'accroître le produit d'un terrain appartenant à un seul propriétaire doivent être faits par ce propriétaire seul. C'est à lui de supporter une dépense qui améliore son fonds* »⁴¹¹. Sur ce fondement, Necker oppose sept rejets à Pajot de Marcheval entre 1777 et 1780⁴¹².

Les ateliers de charité n'ont donc pas vocation à réaliser des ouvrages seulement profitables à des particuliers isolés. Toutefois, il ne faudrait pas en conclure que la satisfaction de tout intérêt particulier est exclue. À propos d'un ouvrage refusé, car ne profitant qu'au sieur Royer, le ministre précise qu'« *on se prête volontiers à accorder les fonds du Roi pour les travaux demandés par les particuliers mais il faut que ces travaux renferment aussi un avantage réel pour le public* »⁴¹³. Par conséquent, ce que le ministre refuse ce sont les travaux qui profitent aux seuls particuliers. En revanche, il n'est pas impossible que des travaux leur étant utiles soient acceptés, simplement il convient qu'ils profitent également au « public ». Mais déterminer si un ouvrage intéressant un particulier possède également une utilité publique se révèle problématique et suscite certaines prises de position ambiguës de la part des contrôleurs généraux. En effet, si dans les cas cités plus haut, les ouvrages apparaissent aux ministres comme étant objectivement d'un intérêt seulement privé⁴¹⁴, bien souvent il est difficile d'affirmer qu'ils n'ont aucun intérêt

⁴⁰⁹ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1771.

⁴¹⁰ Le ministre refuse de financer des travaux sur les terrains d'un propriétaire nommé M. Royer en observant que cet ouvrage « *ne peut être approuvé. Les réparations dont il s'agit intéressent le sieur Royer seul* ». Le même refus sera opposé à la réparation au canal d'irrigation proposé par le sieur du Presle, à la construction d'un canal et d'une pièce d'eau proposée par M. d'Agout et à la digue contre le Guil pour établir la prise d'eau d'un moulin proposée par la dame Fantin. ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1773.

⁴¹¹ ADI 2C 1011, Voir les observations générales du contrôleur général dans l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1779.

⁴¹² Citons par exemple en 1777 le refus du ministre de subventionner la construction d'un mur de soutènement dans la mesure où « *il paraît que ce mur à construire est un ouvrage particulier pour lequel le roi ne doit point contribuer* ». De même considérant que « *ces ouvrages sont à la charge des propriétaires et n'intéressent que la conservation de leur propriété* », le ministre refuse de financer une « *levée contre la Durance* ». ADI 2C 1011, voir l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1777 aux articles 50, 51, 52, 67 et 76.

⁴¹³ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1773 à l'article 4.

⁴¹⁴ Par exemple, les ouvrages refusés en 1771 ne laissent que peu de place au doute puisque les ouvrages financés par M. Barral consistent en « *terrains à défricher appartenant à M. Barral* », en « *dessèchement*

public. De ce fait, dans le doute les ministres adoptent des attitudes peu claires. Ainsi, en 1773, dans de telles situations le ministre refuse les ouvrages mais en émettant une réserve. Il explique, en effet, que l'ouvrage « *ne peut être approuvé à moins que les ouvrages ne soient en même temps utiles au public* »⁴¹⁵. Même chose en 1779 à propos de travaux à des canaux d'arrosage, le ministre observe que « *si ce canal d'arrosage n'est utile qu'au sieur Dessoudeis, il ne faut pas y employer de travaux de charité* »⁴¹⁶. Le ministre semble ici refuser cette proposition tout en laissant le dernier mot à l'intendant sur la question de savoir si un ouvrage est d'utilité publique ou pas. En 1775 à l'inverse, le ministre approuve les ouvrages malgré l'incertitude qui plane sur leur utilité publique. Ainsi, lorsqu'il ne parvient pas à déterminer si un ouvrage intéressant un particulier a également une utilité publique, le ministre l'approuve en utilisant la formule suivante : « *autant toutefois que l'intérêt public se trouvera réuni à celui* » du particulier⁴¹⁷ ou encore « *autant toutefois que ces ouvrages intéresseront véritablement l'utilité publique* »⁴¹⁸. Ces réponses sont difficiles à interpréter. On peut se demander ce que le ministre attend de l'intendant. Est-ce une façon de lui demander de changer la destination des fonds ? Est-ce seulement une mise en garde pour la prochaine fois ? Ou attend-il de sa part des précisions supplémentaires sur l'utilité des ouvrages proposés ? S'il est difficile de trancher sur le sens de ces attitudes à l'égard de l'intendant, elles nous en disent beaucoup sur le pouvoir de contrainte du contrôleur général des finances. Ce manque de fermeté sonne en effet comme un aveu d'incapacité à véritablement pouvoir s'assurer qu'un ouvrage possède ou pas une utilité publique. Le ministre semble laisser le bénéfice du doute sur l'utilité publique à l'intendant. Ainsi, à propos de réparations de plusieurs chemins à Saint Ferreol dans l'élection de Montélimar proposées par l'intendant en 1777, le contrôleur général, après les avoir approuvées, précise que « *le ministre suppose que M. l'intendant s'est assuré que l'utilité publique est intéressée à ces ouvrages* »⁴¹⁹. L'intendant est donc mis dans une situation où c'est à lui de déterminer en dernier lieu ce qui est d'utilité publique ou pas. Or, si l'on en croit une observation de Necker à propos de son état de distribution de 1777, Pajot de Marcheval ne semble pas particulièrement

d'un étang qui lui appartient ». Il est donc clair ici que seul l'intérêt privé est satisfait. ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1771.

⁴¹⁵ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1773, les observations du contrôleur général à propos d'un ouvrage proposé par M. Soudeis de Mirmande dans l'élection de Valence.

⁴¹⁶ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1779.

⁴¹⁷ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1775. Cette observation se retrouve à propos des ouvrages aux articles 53, 58, 59, 60, 67, 69 et 73.

⁴¹⁸ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1775 à l'article 16.

⁴¹⁹ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1777 à l'article 41.

attaché à faire de l'utilité publique la condition essentielle de la sélection des travaux à subventionner. En effet, le ministre lui fait remarquer qu'il « *paraît difficile d'adopter son idée de faire contribuer le roi à des dépenses particulières telles qu'il s'en rencontre en assez grand nombre dans l'État des travaux de charité de cette année* »⁴²⁰.

Le contrôle de l'utilité publique des travaux conduit le pouvoir central à écarter les propositions de travaux dont l'intérêt est seulement privé. Dans ce cadre ce sont celles émanant de particuliers qui ont posé problème. Mais la question de l'utilité publique s'est également posée lorsque les demandes proviennent de communautés ou de plusieurs habitants de hameau ou de village. Dans ce cas, il s'est agi pour les contrôleurs généraux des finances de s'assurer que ces travaux n'étaient pas d'une utilité uniquement locale.

b. Les hésitations sur le contrôle du caractère purement local de l'utilité des travaux

Le pouvoir central ne donne pas de définition générale de l'utilité publique mais il a néanmoins reconnu positivement pour les chemins vicinaux leur qualité d'ouvrage d'utilité publique. Les contrôleurs généraux des finances semblent considérer qu'ils sont d'utilité publique par nature à l'image de Necker qui affirme que les « *chemins vicinaux [...] forment un objet d'utilité publique* »⁴²¹. Déjà avant lui, l'abbé Terray prenait les « *communications vicinales* » comme exemple de « *travaux [qui] renferment aussi un avantage réel pour le public* »⁴²². À propos de ces travaux il n'y a donc pas d'ambiguïtés et cette idée est sous-entendue par Pajot de Marcheval lorsqu'il s'adresse aux communautés et particuliers pour les enjoindre à demander « *des secours sur les fonds des travaux de charité [...] pour réparer des chemins vicinaux ou pour d'autres ouvrages d'utilité publique* »⁴²³. Cette association entre chemins vicinaux et utilité publique n'est pourtant pas si évidente. Selon Jean Petot en effet, les chemins vicinaux ne seraient que d'« *intérêt purement local* »⁴²⁴. C'est pourquoi l'administration monarchique refuse d'y affecter tant les fonds des ponts et chaussées que la corvée royale qu'elle réserve aux

⁴²⁰ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1777 dans les « observations générales ».

⁴²¹ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1777 à l'article 53.

⁴²² ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1773 à l'article 4.

⁴²³ ADHA MS 188, C. Queyrel, *op.cit.*, p. 221.

⁴²⁴ Jean Petot, *op. cit.*, p. 195.

seules routes royales joignant les villes importantes. Aussi, en Dauphiné comme dans d'autres parties du royaume, leur entretien est laissé aux soins des propriétaires riverains qui, en leur qualité de seigneurs, peuvent y faire travailler au moyen de corvées⁴²⁵. En théorie, ils pèsent sur ces derniers une véritable obligation dont les Trésoriers de France sont chargés de contrôler le respect. Mais malgré leurs injonctions et les menaces d'amende qui pèsent sur les riverains, les réparations nécessaires sur ces chemins sont très rarement exécutées dans la généralité de Grenoble dont les juridictions tentent encore de faire appliquer cette règle ancienne⁴²⁶. Les fonds des ateliers de charité opèrent donc un important changement dans la mesure où désormais des fonds provenant du trésor royal sont affectés à l'entretien de chemins vicinaux d'intérêt local qui étaient normalement à la charge des propriétaires riverains. Les subventions royales viennent en quelque sorte se substituer aux obligations de ces derniers. Mais cette prise en charge de travaux d'intérêt local est justifiée par l'intérêt supérieur que ceux-ci représentent pour le développement économique de la province voire du royaume c'est-à-dire pour l'utilité publique.

Cette utilité publique admise naturellement est propre aux chemins vicinaux. Aucun autre ouvrage public présent au sein des communautés ne jouit de la même appréciation. Au contraire, le contrôle général refuse de pourvoir grâce aux fonds des ateliers de charité à tous les travaux d'utilité simplement communale que peuvent lui présenter certaines communautés. Il semble en effet que ces dernières aient souvent présenté des projets de travaux leur étant utiles de façon à pouvoir les réaliser à moindres

⁴²⁵ « Avant 1789, l'entretien des chemins vicinaux qui dans certaines provinces était à la charge des propriétaires riverains, concernait assez généralement les seigneurs hauts-justiciers qui faisaient faire les réparations au moyen de corvées, c'est-à-dire de prestations en nature, que chaque habitant était obligé de fournir en raison de sa personne, de celles des membres de sa famille, et des animaux de trait ou de charge qui lui appartenait, ou à raison de certains héritages qu'il possédait ». Victor Dumay, *Commentaire de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux*, Périssonnier, Paris, 1836, p. 14-15.

⁴²⁶ « [Les intendants] sont chargés de faire appliquer une règle très ancienne imposant aux riverains d'entretenir les chemins le long desquels se trouvent situées leurs terres. Ce système était depuis Colbert déjà considéré comme désuet, on y recourait de moins en moins au XVIII^e siècle mais il se trouvait cependant des « juridictions rétrogrades » pour l'appliquer. Il en est ainsi du bureau des finances de Grenoble qui rend encore au XVIII^e siècle de nombreuses ordonnances à ce sujet, mais seulement pour les chemins de traverses. Ainsi les trésoriers ont-ils enjoint, le 7 août 1728, aux propriétaires de fonds aboutissant à ceux-ci d'y faire les réparations et élargissements nécessaires dans les six mois, à peine d'une amende de 10 livres. Passé ce délai des visites seraient effectuées par eux-mêmes ou à leur défaut par les commis de la voirie pour ordonner les réparations qui n'auraient pas été faites et en dresser des procès-verbaux. [L'intendant du Dauphiné] Fontanieu rend compte au contrôleur général de l'insuccès de ces mesures. Les visites ont bien eu lieu, mais elles ont constaté que rien n'avait été exécuté. Les réparations ont fait l'objet de nouvelles ordonnances mais sans succès ». Nadia Kisliakoff, « Les Ponts et Chaussées en Dauphiné pendant l'intendance de Fontanieu : le service des routes », in *Questions administratives dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1965, p. 162-163.

frais grâce aux fonds de charité complétés par leur légère contribution⁴²⁷. Necker en particulier a veillé à ce que les fonds de charité ne se transforment pas en aubaine pour les communautés en refusant notamment plusieurs travaux concernant des fontaines publiques. Le ministre refuse ainsi plusieurs propositions de ce type de travaux en 1777 au motif que « *les constructions de fontaines doivent être à la charge des possédants des fonds et ne doivent pas être acquittés sur les fonds des travaux de charité* »⁴²⁸. Confronté aux mêmes propositions l'année suivante, il réaffirme que la construction de fontaine ne peut être réalisée grâce aux fonds de charité mais « *doit être prise sur les deniers communs, elle est à la charge des propriétaires et habitants* »⁴²⁹. Le motif de ce refus doit être recherché dans la faible utilité publique que ces travaux revêtent. Ainsi concernant la construction de fontaine proposée par plusieurs habitants du village de Sainte Baudille le ministre explique que « *cet ouvrage n'est utile qu'aux habitants de Baudille, il ne peut être fait avec les fonds de charité* »⁴³⁰. Lorsqu'un ouvrage n'est dans l'intérêt que d'une communauté et de ses habitants, les fonds de charité ne peuvent y être employés. Toutefois, la position de Necker n'est pas aussi tranchée qu'il n'y paraît. Elle est en réalité assez nuancée dans la mesure où lorsqu'il affirme que « *les constructions de fontaines doivent être à la charge des possédants des fonds et ne doivent pas être acquittées sur les fonds des travaux de charité* » il précise « *à moins que quelque malheur particulier à cette communauté n'exige ce soulagement* »⁴³¹. Par conséquent, si la communauté parvient à justifier qu'elle est dans une situation particulièrement malheureuse et qu'elle se trouve dans l'impossibilité de trouver les fonds pour faire face aux dépenses dont elle a la charge, alors les fonds de charité pourront lui être attribués. Les fontaines publiques font donc l'objet d'un traitement bien différent des chemins vicinaux alors qu'en apparence ces deux ouvrages semblent posséder une même utilité locale. La situation est plus claire si l'on se réfère au statut juridique de ces deux catégories de biens. Dans l'étude de Jean-Louis Mestre sur le droit administratif provençal, les fontaines publiques sont classées dans la catégorie des biens affectés à

⁴²⁷ Il faut rappeler cependant qu'elles y sont quelque peu incitées par l'intendant Pajot de Marcheval qui se propose d'avoir surtout attention « *à ce qui pourra convenir le mieux aux villes, Communautés et particuliers* ». Cf. *Supra*, p. 112.

⁴²⁸ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1777 aux articles 46, 47, 54, 55 et 61.

⁴²⁹ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1778 aux articles 32, 34 et 42.

⁴³⁰ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1778 à l'article 20.

⁴³¹ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1777 aux articles 46, 47, 54, 55 et 61.

l'usage du public c'est-à-dire qu'ils font partie du domaine public des communautés⁴³². Or, ce n'est pas le cas des chemins vicinaux. L'auteur explique que si les « *chemins publics* » font partie du domaine public des communautés de Provence dans la mesure où ce sont des « *biens affectés à l'usage de tous* », cela ne vaut pas pour les « *chemins vicinaux* » dont l'usage est réservé aux riverains, copropriétaires du sol et chargés de l'entretien ». Ils ne peuvent devenir publics qu'exceptionnellement, par prescription, dans la mesure où ils seraient ouverts à l'usage du public depuis un temps immémorial⁴³³. À la lumière de cette distinction, nous pouvons donc supposer que ce sont en réalité les biens du domaine public des communautés qui sont visés par l'interdiction de Necker. Les fonds des ateliers de charité n'ont pas vocation à servir à leur construction ou leur entretien qui sont à la charge des communautés. Ils ne peuvent l'être qu'en cas de force majeure, si la communauté doit faire face, pour reprendre l'expression de Necker, à « *un malheur particulier* ». Cette hypothèse semble se confirmer par d'autres remarques formulées par le contrôleur général. Ainsi, à propos de réparations à un canal d'arrosage proposées par la communauté de Puy-Saint-Eusèbe en 1779, ce dernier accepte les réparations « *si c'est à l'avantage de toute la communauté et qu'elle ne soit en état de faire toute la dépense* »⁴³⁴. Deux conditions doivent être réunies pour que ces travaux soient admis à être subventionnés sur les fonds de charité d'après Necker. Premièrement, il convient d'être certain que ce canal est bien affecté à l'usage de tous les habitants de la communauté faisant ainsi partie de son domaine public et qu'il n'appartient pas à un particulier seul. Deuxièmement, il faut démontrer l'impossibilité de la commune à pourvoir à son entretien grâce à ses propres ressources. La même remarque est à nouveau formulée quelques années plus tard en 1787 par un des successeurs de Necker à propos de réparations de pavés dans les rues de la ville de Gap. Le contrôleur général des finances approuve la proposition de l'intendant du Dauphiné mais seulement « *si ce secours est absolument nécessaire* » et « *sans tirer à conséquence, l'entretien des pavés étant une charge des villes* »⁴³⁵.

Les fonds des ateliers de charité ne doivent pas se substituer aux charges qui pèsent sur les communautés en finançant les travaux aux biens compris dans leur domaine public. Tout au plus peuvent-ils venir pallier la faiblesse de leurs ressources si celle-ci est

⁴³² Jean-Louis Mestre, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime : le contentieux des communautés de Provence*, Paris, Librairie de droit et de jurisprudence, 1976, p. 217.

⁴³³ *Ibid.*, p. 215.

⁴³⁴ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1779.

⁴³⁵ ADI 2C 1012, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1787.

vraiment indépendante de leur volonté et exceptionnelle. Les chemins vicinaux ne font pas partie des biens publics des communautés et sont laissés à l'abandon par les propriétaires riverains qui en ont normalement la charge. Or, l'utilité qu'ils représentent pour le développement économique du pays alliée à leur intérêt pour le traitement de la pauvreté nécessite que leur entretien soit pris en charge et en cela, justifie leur financement par l'État.

Toutefois, l'attention de Necker à clairement définir les ouvrages pouvant être financés sur les fonds de charité ne semble pas avoir été partagée par l'ensemble des contrôleurs généraux. Par exemple, sa position sur les fontaines publiques paraît lui être propre dans la mesure où avant sa nomination au contrôle général des finances les travaux de construction de fontaines étaient admis⁴³⁶ et après également⁴³⁷. Toutes les demandes des communautés ont en effet été approuvées sans aucune autre réserve entre 1771 et 1789. Il est donc probable que la remarque d'Emile Chaudron à propos de la ville de Troyes puisse être généralisée à l'ensemble du royaume. Ce dernier affirme en effet que cette municipalité « *en développant ces ateliers urbains, non seulement soulageait la misère de la classe ouvrière inoccupée, mais encore bénéficiait de l'exécution à bon compte de travaux d'utilité communale* »⁴³⁸.

Le contrôle de l'utilité publique des travaux n'a donc pas été d'une très grande rigueur. Concernant les travaux d'intérêt purement privé, une surveillance plutôt sérieuse a été réalisée par Terray, Turgot et Necker. En revanche, concernant les travaux d'utilité publique locale seul Necker semble avoir mis un point d'honneur à interdire leur subvention. En définitive, ce sont au total 30 ouvrages sur 1354 proposés sur l'ensemble de la période qui seront refusés au motif qu'ils ne présentent aucune utilité publique. Or, sur ces 30 refus 17 ont eu lieu entre 1777 et 1780 c'est-à-dire durant le ministériat de Necker. Le reste se concentre sur la période antérieure à 1777 et à partir de 1780 plus aucun refus ne sera constaté. Terray, Turgot et Necker pouvant être considérés comme les ministres ayant véritablement construit la doctrine et les règles de fonctionnement des ateliers de charité, il paraît logique qu'eux plus que leurs successeurs aient été attentifs à

⁴³⁶ Une construction de fontaine publique dans la communauté de Montdauphin est approuvée en 1773. ADI 2C 1011, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1773.

⁴³⁷ Dès 1782, la construction d'une fontaine est approuvée dans la communauté de Tallard. ADI 2C 1012, État de distribution des fonds de charité pour l'année 1782. En 1785, nous avons pu voir que les ouvrages proposés aux fontaines publics ont été refusés par le ministre mais au seul motif qu'ils consistent en travaux d'art et non pas parce qu'ils n'ont pas d'utilité publique. Cf. supra p. 97 note 300.

⁴³⁸ Émile Chaudron, *op. cit.* p. 47.

ce que les fonds des ateliers de charité ne soient pas détournés de leur objectif en permettant la satisfaction d'intérêts particuliers. Toutefois, il semble que, malgré tout le volontarisme dont ils peuvent faire preuve, leur contrôle de l'utilité publique doive nécessairement rester limité du fait même des principes d'organisation des ateliers de charité qui portent en eux leurs propres contradictions. En effet, l'appel aux contributions volontaires comme élément indispensable du fonctionnement des ateliers semble bien souvent avoir pris le pas sur l'exigence d'utilité publique des travaux sélectionnés.

2. Les obstacles à la primauté de l'utilité publique

Le contrôle de l'utilité publique auquel s'adonnent les contrôleurs généraux des finances est incertain. Mais cette incertitude provient de la nature même de l'organisation des ateliers de charité qui a été choisie. En effet, comme nous l'avons expliqué l'utilité particulière n'a jamais été fermement interdite. Terray dans sa circulaire du 5 novembre 1770 explique que « *Sa Majesté [désire] surtout que ces travaux soient d'une utilité réelle et permanente pour les peuples* » mais il précise immédiatement qu'« *elle n'entend pas cependant donner l'exclusion à ceux qui auroient pour objet l'utilité particulière ou l'agrément des habitans d'une ville* ». La condition pour accepter la réalisation de ces travaux d'utilité particulière est que ces villes ou particuliers contribuent au financement des travaux qui leur sont profitables. Aussi, Terray explique qu'il « *ne doute nullement que les seigneurs riches, les abbayes, les communautés d'habitants même qui seront en état de le faire ne vous offrent de contribuer à des travaux qui auraient pour objet l'utilité publique et la leur propre* »⁴³⁹. La réalisation des travaux d'utilité particulière est donc admise dans la mesure où ceux qui en bénéficient, communautés ou particuliers, consentent à participer à leur financement. Par conséquent dès qu'il y a contribution volontaire on peut déduire qu'il y a utilité particulière mais sans que cela ne soit nécessairement exclusif de l'utilité publique. Il semble en effet que ce lien ressorte des propos de Terray déjà cités et de ceux de Turgot qui parle « *des sommes que les corps de ville, communautés ou les particuliers, auront offertes à titre de contributions volontaires, pour des communications ou autres objets d'utilité publique et particulière* »⁴⁴⁰. Or, nous

⁴³⁹ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

⁴⁴⁰ *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, vol. IV, Paris, Félix Alcan, 1913-1923, p. 350.

avons pu évoquer plus haut que les contrôleurs généraux comptent beaucoup sur ces contributions volontaires pour faire en sorte que les ateliers soient organisés en grand nombre sur tout le territoire des différentes généralités. Par conséquent, il n'est pas étonnant que ce besoin de fonds pour compléter les subventions royales ne conduise les intendants à proposer des travaux qui s'accompagnent d'importantes contributions et les contrôleurs généraux à les accepter. Mais cela les conduit également à accepter que des travaux ayant une utilité particulière soient réalisés grâce à des fonds du Trésor royal.

Cette opposition entre utilité publique et contributions volontaires transparait assez clairement des réactions de ministres qui paraissent gênés d'accepter certains ouvrages. Le risque que ces contributions volontaires prennent le pas sur toute autre considération dans la distribution des fonds de charité est d'ailleurs pointé très tôt par Terray puisque dès 1773 il précise qu'« *il parait juste d'établir des ateliers dans les paroisses qui ont besoin de secours quoiqu'elles n'y contribuent point* »⁴⁴¹. Ce même ministre, qui dans son instruction établissait un rapport direct entre contributions volontaires et utilité particulière, précise en revanche qu'une trop grande attention à ces dernières pourrait aboutir à s'écarter des besoins véritables que doivent permettre de satisfaire les ateliers de charité. La recherche des contributions volontaires pose donc un vrai problème. D'un côté, on les encourage car elles sont la garantie de la multiplication des ateliers de charité mais de l'autre on met en garde car à trop se focaliser sur celles-ci on en oublierait les véritables objectifs des ateliers de charité. Le Dauphiné semble avoir été plus sensible à l'encouragement qu'à la mise en garde. En effet, nous avons déjà pu constater l'abondance des contributions volontaires qui accompagnent les travaux proposés par l'intendant. Cette abondance qui ne peut être critiquée par des ministres qui ne cessent d'en encourager la recherche a abouti bien des fois à sacrifier la satisfaction de l'utilité publique. En 1777, Necker pouvait ainsi dire à propos d'un canal d'arrosage qu'« *il semblerait que cet ouvrage qui intéresse les propriétaires de cette plaine devait être en entier aux frais de ces propriétaires. M. l'intendant pouvait employer à des travaux plus utiles au public cette somme. Cependant, le ministre verrait avec peine une contribution de 1000 livres perdues pour la province et approuve la destination* »⁴⁴². Cette prévalence des contributions volontaires sur l'utilité publique n'est pas isolée puisque ce même ministre avoue en parlant des ouvrages proposés en 1778 qu'il les a

⁴⁴¹ ADI 2C 1011, Voir « les observations générales » contenues dans l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1773.

⁴⁴² ADI 2C 1011, État de distribution des fonds pour ateliers de charité pour l'année 1777, l'observation à l'article 45.

« *approuvés presque tous à cause des contributions offertes pour chaque atelier* »⁴⁴³. Necker, certainement conscient que cette attitude entre en contradiction avec la théorie des ateliers de charité qu'il a largement contribué à élaborer, tente de modifier quelque peu les pratiques de l'intendant. Après lui avoir signifié qu'il « *voit toujours avec la même satisfaction le nombre considérable de contributions qui doublent les fonds accordés par le roi* », il souligne que « *ces contributions ne peuvent cependant pas être toujours une raison de donner à ceux qui les offrent des ateliers de charité* »⁴⁴⁴. Comme nous l'avons déjà noté à plusieurs reprises, Necker est certainement le ministre qui a le plus cherché à imposer un véritable cadre à l'organisation des ateliers de charité notamment par le biais des nombreuses observations qu'il fait aux intendants. Cependant, malgré le relatif silence des autres ministres, il est fort probable que ce conflit entre contributions volontaires et utilité publique ne soit pas cantonné à la période du ministériat de Necker mais traverse l'intégralité de la période. En effet, il est à noter que très rares furent les travaux présentés sans contributions volontaires puisque seules 49 propositions de travaux sans contributions volontaires ont reçu une subvention sur les 1354 que l'on totalise entre 1771 et 1789. Dans la plupart des cas ce financement est justifié par une très grande pauvreté de la communauté qui l'empêche d'apporter des contributions volontaires⁴⁴⁵, très souvent celle-ci résulte du fait que la communauté est confrontée à un événement imprévu auquel ses finances ne permettent pas de faire face⁴⁴⁶.

⁴⁴³ ADI 2C 1011, Voir les « observations générales » du ministre contenues dans l'état de distribution des fonds pour ateliers de charité pour l'année 1778.

⁴⁴⁴ ADI 2C 1011, Voir les « observations générales » dans l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1779.

⁴⁴⁵ Citons à titre d'exemple la situation de la ville de La Sône dans l'élection de Valence qui reçoit une somme de 2300 livres sans aucune contribution, l'intendant expliquant que « *cette communauté qui est très pauvre et n'a de ressource que la manufacture de la soye qui y est établie et qui en occupe les habitants est dans l'impossibilité de fournir la moindre contribution* ». ADI 2C 1012, État de distribution des fonds destinés aux ateliers de charité pour l'année 1781.

⁴⁴⁶ Pour une grande partie d'entre elles, c'est la dégradation des chemins causée par une brusque montée des eaux qui justifie l'octroi d'une subvention sans qu'elles aient besoin d'offrir une contribution volontaire. En effet, cette catastrophe étant imprévisible, ces communautés se sont retrouvées sans moyens pour pouvoir y faire face. C'est le cas pour les dix-sept communautés subventionnées sans contributions en 1784. Cette année a connu d'intenses pluies qui ont fait monter les eaux des cours d'eau. Les chemins ont donc souvent été débordés par les eaux. Ainsi pour la communauté de Saint Gervais dans l'élection de Valence l'intendant note que les travaux consisteront en « *réparations aux chemins vicinaux dégradés par les débordements de torrent qui ont occasionné des dommages considérables aux fonds aboutissants* ». ADI 2C 1012, État de distribution des secours extraordinaires attribués pour l'année 1784. Pour les communautés subventionnées sans contributions en 1788, c'est la suppression de la corvée et l'impossibilité de faire face aux travaux d'entretien des grandes routes qui justifient l'attribution de fonds sans contrepartie. Ainsi pour les communautés de Barraux et La Buissière dans l'élection de Grenoble, l'intendant note que « *les communautés de Barraux et La Buissière avaient entrepris par corvée l'ouverture de la route. Leurs taches étant finies à l'époque de la suppression des corvées, il n'a plus été possible de leur faire achever l'ouvrage dans cette partie qui se trouvait intercepté on l'a fait finir à prix d'argent et*

Mais même si Necker semble encourager ce genre de travaux non assortis de contributions volontaires⁴⁴⁷, il constitue une exception parmi les contrôleurs généraux qui refusent difficilement de sacrifier à la pratique des contributions volontaires⁴⁴⁸. Tout au plus se contentent-ils de s'assurer que « *les contributions de la part des communautés étaient absolument volontaires* ». Pour cela ils demandent à l'intendant de lui prouver qu' « *il y a eu des délibérations et une homologation au Conseil* ». Cette formalité est notamment demandée dans le cas où les fonds ne proviendraient pas de « *revenus communs* » c'est-à-dire si elles n'ont pas eu recours à l'imposition⁴⁴⁹.

Mais malgré ce contrôle des formalités entourant les offres de contributions, auquel l'intendant du Dauphiné n'a pas été particulièrement prompt à se soumettre⁴⁵⁰, il semble possible de confirmer les conclusions tirées par Camille Bloch qui note que ce régime des contributions volontaires avait un grand inconvénient dans la mesure où « *l'octroi d'un atelier se trouvait subordonné à l'influence d'un seigneur ou à l'état des finances d'une ville ou d'une communauté* ». De ce fait, « *des demandes de travaux même utiles n'étaient pas toujours satisfaites et les paroisses riches étaient plus favorisées que les autres* »⁴⁵¹. Cette importance donnée à l'apport de contributions volontaires comme

c'est à ce remboursement que l'on propose ici ». ADI 2C 1012, État de distribution des fonds des ateliers de charité pour l'année 1788.

⁴⁴⁷ Necker observe à propos d'un ouvrage proposé sans apport de contributions volontaires que « *c'est la véritable destination des travaux de charité de soulager les communautés qui ont le plus souffert* ». ADI 2C 011, Voir les observations faites à propos de l'ouvrage de l'article 18 dans l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1779.

⁴⁴⁸ Outre les félicitations adressées à l'intendant pour l'importance des contributions qu'il réussit chaque année à rassembler, il est un exemple assez révélateur de l'insistance avec laquelle les ministres recherchent ces contributions volontaires. À propos des subventions accordées sans contrepartie en 1784 du fait des dégâts causés par les eaux, les ministres ont accepté les travaux tout en prenant la peine d'observer « *est-ce qu'il ne serait pas possible d'obtenir quelques contributions ?* ». ADI 2C 1012, État de distribution des secours extraordinaires attribués pour l'année 1784.

⁴⁴⁹ Les ministres souhaitent en effet savoir « *de quelle manière les communautés offrent les contributions si ces offres sont consignées dans des délibérations, comment elles subviennent au paiement des sommes offertes, s'il se fait une imposition à ces offres et par qui elle est autorisée* ». ADI 2C 1012, Voir les observations générales dans les « observations générales » formulées dans l'état de distribution des fonds d'ateliers de charité pour l'année 1780. Ils désirent ainsi savoir « *si c'est sur des revenus communs ou si elles ne seront pas forcées de recourir à la voie de l'imposition, auquel cas il faudrait que cela fut absolument volontaire de leur part, qu'il y eut des délibérations en règle et une homologation au conseil* ». ADI 2C 1011, Voir les « observations générales » formulées dans l'état de distribution des fonds d'ateliers de charité pour les années 1773 et 1775.

⁴⁵⁰ Il a en effet fallu que le ministre demande par deux fois, en 1773 et en 1775, que l'intendant fournisse des explications sur la provenance des fonds destinés à constituer des contributions volontaires avant que ce dernier ne s'exécute par une lettre du 4 avril 1775 dont nous n'avons pas connaissance mais qui est évoquée par le contrôleur général des finances dans les « observations générales » qu'il formule dans l'état de distribution des fonds de charité pour l'année 1777. ADI 2C 1011, Voir les « observations générales » formulées dans l'état de distribution des fonds d'ateliers de charité pour l'année 1777.

⁴⁵¹ Camille Bloch, *op. cit.*, p. 208. Cf. *contra*. Jean-Louis Harouel, *op. cit.* p. 86. Remettant en cause les critiques que l'intendant de Montauban profère à l'égard de l'administration provinciale de Haute-Guyenne, l'auteur affirme qu' « *il n'y a pas de liaison absolue entre l'offre d'une contribution et l'octroi de fonds de*

condition d'obtention d'une partie de la subvention royale a donc conduit à privilégier les demandes des communautés ou des particuliers les plus riches. Il semble que ces derniers aient particulièrement profité de cette aubaine⁴⁵². En effet, Pascal Even a déjà pu mettre en évidence les remarques de Meulan d'Ablois, intendant de la Rochelle, qui « *assurait que la réalisation des chemins ne profitait qu'aux gens riches et aisés, en facilitant la circulation et la vente de leurs récoltes* »⁴⁵³. La même observation peut sans doute être faite en Dauphiné où le poids de la seigneurie était très significatif dans l'organisation économique et sociale locale⁴⁵⁴. Il est difficile d'expliquer autrement que par l'influence que peut avoir un particulier certaines approbations de travaux. Ainsi en est-il des défrichements proposés par M. de Savine que le ministre approuve « *en observant cependant à M. l'intendant que ces travaux intéressent les Savine seulement et qu'on ne fait qu'avec peine ce sacrifice, surtout d'après les exemptions accordées à ceux qui entreprennent des défrichements* »⁴⁵⁵. L'approbation de cette proposition est tout à fait surprenante. Non seulement ce travail ne semble intéresser que le particulier qui le propose mais en plus il a déjà reçu des subventions pour cela⁴⁵⁶. On peut penser que dans ce cas son apport de 1000 livres de contributions volontaires a pu peser dans la décision du ministre. Les de Savine sont une famille de l'Embrunais qui fait partie de la noblesse

charité ». Ainsi, à propos d'un ouvrage subventionné sur la demande d'un particulier, M. Deslendes, l'intendant critique cette attribution de fonds pour un chemin qui selon lui « *n'aurait d'objet que l'agrément et la commodité des possessions de M. Deslendes* ». Mais pour Jean-Louis Harouel rien n'est moins sûr et il avance que « *si Deslendes de Combettes a demandé ce chemin, peut-être n'est-ce pas pour desservir son domaine, mais simplement parce que, plus proche des réalités locales, il comprend mieux que l'intendant la nécessité de ce petit chemin* ».

⁴⁵² Jean Petot rapporte que « *les ateliers de charité sont destinés à l'aménagement de la voirie vicinale, mais on les soupçonne d'être l'objet de nombreux abus. Ils ne sont accordés qu'aux paroisses pouvant fournir la moitié de la dépense en contribution volontaire. Souvent, il n'y a que le seigneur qui puisse se permettre cette générosité. Aussi est-il accusé de faire construire le chemin à son profit particulier* ». Il cite les cahiers de doléance de bailliage de Cotentin dans lequel il est indiqué que la plupart des nobles essaient d'avoir « *des chemins sous le nom d'atelier de charité, qui est pour donner du lustre à leurs châteaux, et non pour le bien public* ». Jean Petot, *op. cit.*, p. 331.

⁴⁵³ Pascal Even, *op. cit.*, p. 483.

⁴⁵⁴ Selon Bernard Bonnin ce poids se mesure « *d'abord par les biens fonciers appartenant directement au seigneur local, dans une proportion qui pouvait, quelquefois, dépasser la moitié du terroir, qui était parfois faible, qui était, le plus souvent, assez importante, ensuite par les multiples formes d'intervention du seigneur ou de son représentant, dans l'économie et la société des communautés. Le seigneur y était en effet un propriétaire qui donner des terres à louer et dont dépendaient les possibilités de vivre de ses fermiers ou métayers ; il était aussi un employeur, donnant du travail à ses domestiques, à ses journaliers, à ses travailleurs saisonniers, qui étaient tous sous sa domination sociale ; il était souvent un créancier, au sein de communautés, plus rarement de particuliers. Enfin, par le prélèvement économique qu'il opérerait à travers la levée de ses droits seigneuriaux multiformes* ». Bernard Bonnin, « *Le Dauphiné à la veille de la Révolution... op. cit.* », p. 15.

⁴⁵⁵ ADI 2C 1011, État de distribution des fonds pour ateliers de charité pour l'année 1773.

⁴⁵⁶ Ce cas n'est d'ailleurs pas isolé. La même observation a été exprimée concernant des travaux de défrichements proposés par le sieur Rossignol en 1775 et par les sieurs de Corcelle et Bonnot en 1775. ADI 2C 1011, État de distribution des fonds pour ateliers de charité pour les années 1773 et 1775.

dauphinoise dont l'influence est certainement pour beaucoup dans l'octroi de subventions. Le marquis de Savine a en effet reçu des subventions chaque année entre 1772 et 1775 pour différents travaux⁴⁵⁷ dont le total se monte à 3100 livres en contrepartie de 4600 livres de contributions volontaires. Encore plus significatif est le poids de la famille de Barral. Les Marquis et Comte de Barral⁴⁵⁸ ont bénéficié d'importantes sommes. Bien qu'ayant vu leur offre refusée en 1771 car concernant des travaux purement privés⁴⁵⁹, ils auront quand même reçu 6950 livres cumulées en contrepartie des 7950 livres de contributions volontaires qu'ils ont apportées. Ils ont en effet été subventionnés en 1772, 1774, 1777, 1779, 1781, 1782, 1785 et 1786 pour des travaux de dessèchements de marais⁴⁶⁰ et de réparations aux chemins vicinaux⁴⁶¹. Pour certains l'intérêt direct des seigneurs d'Allevard est évident. Ainsi en 1781, 1785 et 1786 le comte d'Allevard reçoit au total 2000 livres pour des travaux aux chemins reliant divers lieux aux forges et les mines d'Allevard qui sont en sa possession en contrepartie des 3000 livres qu'il a apportées. Tout aussi significative est l'acceptation par le contrôleur général des finances d'organiser en 1783 un atelier de charité sur le territoire de la communauté d'Allemond pour la « *réparation au chemin tendant d'Allevard au bourg d'Oisans* » pour lequel 1200 livres de contributions sont apportées par les « *officiers de la mine de Monsieur* ». En effet, on apprend que cette route constitue une « *communication importante pour la communauté et pour la concession de Monsieur Frère du roi* »⁴⁶². Il semble difficile de ne pas voir ici que l'influence du Comte de

⁴⁵⁷ En 1772 il obtient 600 livres pour des réparations au chemin traversant le quartier de la Garde à Savines. En 1773 il obtient 1000 livres pour des travaux de défrichements. En 1774, ce sont 1000 livres qui sont attribuées pour des réparations au chemin menant de la Durance à l'Eglise paroissiale de Savines. Enfin, grâce aux 500 livres reçues en 1775 il put réaliser divers travaux de réparation contre les torrents. ADI 2C 1011, voir les états de distribution des fonds pour ateliers de charité pour chacune des années citées.

⁴⁵⁸ Les états de distribution ne nous donnent pas plus d'élément d'identification de ces personnes. Le Comte d'Allevard a été subventionné pour des travaux sur le territoire d'Allevard et le Marquis d'Allevard pour des travaux sur le territoire de Coublevie et Saint-Etienne de Crossey.

⁴⁵⁹ Cf. *Supra*, p. 127.

⁴⁶⁰ En 1772 et 1774, le marquis de Barral reçoit respectivement 2000 et 1500 livres en contrepartie de sommes de même montant pour des dessèchements de marais. ADI 2C 1011, État de distribution des fonds pour ateliers de charité pour chacune des années citées.

⁴⁶¹ Pour des réparations au chemin tendant des forges d'Allevard à Goncellin, le Comte de Barral a reçu 600 livres en 1781 et la même somme en 1786. Pour celles concernant le chemin du Villard à Allevard « *servant également à l'exploitation des mines de fer de cette montagne* » il reçoit 300 livres en 1781 et 500 livres en 1785. Il bénéficie enfin de 1200 livres pour des réparations au chemin reliant Allevard à la grande route de Grenoble en Savoie en 1779. En contrepartie de ces 3200 livres reçues en subvention royale il contribue pour 4200 livres. Son parent le marquis de Barral fait réaliser des travaux sur le chemin de Saint Etienne de Crossey à Voiron grâce à 250 livres de subventions reçues en 1777. Il obtient également 200 livres pour des travaux sur le chemin de Coublevie à la Croix de Baiard en 1782. ADI 2C1010 pour l'état de distribution des fonds pour ateliers de charité en 1779 ; 2C 1011, pour l'état de distribution des fonds pour ateliers de charité de 1777 et 2C1012 pour les états de distribution de charité pour les années 1781 à 1786.

⁴⁶² ADI 2C 1012, État de distribution des fonds des ateliers de charité pour l'année 1783.

Provence, frère du roi, a été décisive pour l'approbation de travaux qui profitent essentiellement à la mine dont il est concessionnaire. Du fait du manque de précision dans la description de la nature des travaux proposés par l'intendant, il est difficile de déterminer pour chaque ouvrage proposé par des particuliers si, en plus de l'utilité particulière qu'il peut avoir, ce dernier a également une utilité publique. Toutefois, nous pouvons constater que ces travaux proposés par un ou plusieurs particuliers sont particulièrement nombreux puisqu'on en compte 607 sur les 1354 propositions d'ateliers de charité sur toute la période. Au total c'est environ le tiers des fonds attribués par le Trésor royal entre 1771 et 1789, soit 329276 livres, qui ont été affectées à ces travaux. Cette masse de fonds publics affectés à des travaux proposés par des particuliers paraît tout à fait exceptionnelle. En effet, Anne-Sophie Condette-Marcant note que les personnes privées sollicitent rarement l'autorisation de construire un édifice pour l'utilité publique. Seuls des particuliers disposant d'une certaine fortune peuvent proposer eux-mêmes un travail pour le bien public. Mais l'auteur précise que dans ce cas, souvent « *l'intérêt public allégué au fond se transforme en façade juridique pour la forme* ». Malgré le renom des seigneurs « *leurs requêtes [...] sont entachées d'une présomption de satisfaction d'intérêt privé. Elles souffrent alors d'un a priori défavorable qu'elles ne peuvent éluder qu'en s'accompagnant de mémoires détaillés et d'enquêtes sérieuses sur l'utilité publique de l'objet concerné* »⁴⁶³. En théorie, les personnes privées sont donc assez rarement parties prenantes dans la réalisation de travaux publics dans la mesure où une forte suspicion de recherche avant tout de la satisfaction de leurs propres intérêts pèse sur elles. Or, dans le cadre des ateliers de charité, ces particuliers apparaissent pleinement intégrés dans la réalisation d'ouvrage d'utilité publique. L'importance donnée aux contributions volontaires semble donc prendre le pas sur les « *enquêtes sérieuses sur l'utilité publique* » auxquelles sont soumises en temps normal les requêtes des personnes privées⁴⁶⁴. Elles apparaissent ainsi comme une opportunité pour certains particuliers de

⁴⁶³ Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 120.

⁴⁶⁴ Pour preuve de la négligence dans le travail de contrôle de l'utilité publique des ouvrages dans le cadre de la distribution des fonds pour ateliers de charité, l'exemple d'une demande formulée par trois particuliers habitants de la commune de Teyche dans l'élection de Romans pour la construction d'une fontaine publique. Ils ont reçu pour cela des fonds pour l'année 1787, le subdélégué commis par l'intendant constatant que « *les motifs allégués étaient des plus réels et des mieux fondés* ». Ces fonds étant insuffisants pour réaliser complètement l'ouvrage, ils demandent à la commission intermédiaire de les faire à nouveau participer à la distribution des fonds de charité pour l'année 1789. Celle-ci prend l'avis d'un ingénieur des ponts et chaussées qui certifie dans son rapport « *tous les faits contenus dans la requête des suppliants* » et déclare en conséquence « *qu'il est de toute justice de leur accorder quelques secours pour les mettre à même d'achever cet ouvrage dont l'utilité est reconnue non seulement pour les habitants de Teiche mais encore pour les voyageurs* ». La commission décide donc d'accorder aux habitants 300 livres sur les fonds

réaliser des travaux d'intérêts privés à l'aide des fonds du Trésor public. Constituant une véritable subvention d'État, les fonds de charité permettent de faire travailler pour eux des indigents valides à peu de frais⁴⁶⁵.

La sélection des ouvrages à financer sur les fonds des ateliers de charité est donc loin d'être intégralement motivée par les seules considérations sociales. L'utilité des ouvrages prend une grande place dans la procédure de sélection et influe grandement sur la nature des ouvrages à organiser. Par ailleurs, la nature même de l'utilité recherchée pose problème. Initialement conçu comme devant nécessairement satisfaire des besoins d'utilité publique, il apparaît que les ministres ont beaucoup de difficultés à contrôler le respect de cet impératif et à éviter que les fonds du trésor public ne servent à construire des ouvrages ayant une utilité simplement particulière. La vision d'une institution soumise à une très forte centralisation gouvernementale telle que décrite par Jean Imbert⁴⁶⁶ doit être quelque peu nuancée. Le contrôle *a priori* du pouvoir central sur le choix des travaux est très hésitant et rencontre de fortes résistances locales lorsqu'il s'agit de statuer sur l'utilité des travaux. En ce sens, l'intendant, loin d'être seulement l'instrument du pouvoir central se révèle également être un porte-parole des intérêts locaux. Cela vient ainsi confirmer le constat de François Burdeau qui note qu'au cours des dernières décennies de l'ancienne monarchie « *tend à s'enraciner un certain style de la centralisation, caractérisée par l'interdépendance étroite du représentant régional de*

de charité pour la réparation de la fontaine. Cependant, sous l'administration des états provinciaux, avant de délivrer effectivement les fonds, les Procureurs généraux syndics des états tiennent à avoir l'assurance de leur correct emploi et demandent notamment aux communautés de confirmer l'utilité des travaux demandés à la commission. À l'occasion de cette demande la communauté de Teyche fait part de ses réserves sur l'utilité de la fontaine financée. Selon elle « *la fontaine en question n'est utile qu'à trois particuliers qui, profitant des abus qui étaient introduits dans l'ancienne administration, ont eu la possibilité de se faire adjuger plusieurs sommes à l'insu de la communauté et de les faire tourner à leur profit* ». La procédure organisée par l'intendant n'empêche donc pas complètement le détournement des fonds de charité au profit de la satisfaction d'intérêts particuliers. ADI 3C 33, Rapport de l'ingénieur des ponts et chaussées du 19 juin 1789 et délibération de la commune de Teyche du 22 août 1790.

⁴⁶⁵ Bien que plus marginal, un phénomène identique se manifeste également dans les dépôts de mendicité. En effet, les mendiants peuvent être libérés si un artisan, un agriculteur ou un manufacturier s'engage à le faire travailler. Dans ce cas, le dépôt prend à sa charge l'entretien du mendiant et l'achat des outils nécessaires pour qu'il travaille pendant le temps de sa formation qui peut durer plusieurs mois. Un lien particulier existe à ce titre entre la manufacture de Blondes de Sassenage qui produit des dentelles de soie et de fil et le dépôt de mendicité de Grenoble. Les jeunes filles du dépôt y sont employées et le dépôt leur fournit un trousseau pour travailler et prend à sa charge leur nourriture et entretien. Les pauvres valides constituent donc là aussi une main d'œuvre peu coûteuse à la disposition des employeurs de la région. Hélène Chapis-Machu, *op. cit.*, p. 62-73.

⁴⁶⁶ Évoquant les ateliers de charité, Jean Imbert affirme en effet qu'« *il semble bien que jamais la centralisation gouvernementale n'ait été poussée à un tel point* ». Jean Imbert, « Les institutions sociales... *op. cit.* », p. 55.

l'État et du monde des notables, obligeant le premier à exceller dans la négociation plus que dans le commandement »⁴⁶⁷.

Organiser des travaux utiles pour l'aménagement du territoire et faire en sorte qu'ils profitent au plus grand nombre est donc au cœur des préoccupations qui entourent la sélection des travaux. Mais pour que cette utilité présumée au départ se réalise concrètement, encore faut-il que les travaux envisagés soient faits correctement. Aussi, les règles encadrant le travail des indigents employés dans les ateliers seront-elles essentiellement motivées par la recherche de l'efficacité du travail qui y sera fourni.

§2. L'exigence de travaux efficaces

À propos de la conception des ateliers de charité exprimée par Turgot, Alain Clément explique que « *l'intégration dans des ateliers publics doit correspondre non pas à un enfermement avec un secours déguisé, mais à l'exercice d'une véritable activité utile et rentable* »⁴⁶⁸. Les ateliers de charité doivent certes être établis pour « occuper » les pauvres valides mais il est indispensable qu'il en ressorte un ouvrage utile c'est-à-dire correctement réalisé et pouvant réellement être utilisable. Les ateliers de charité font pleinement partie de la politique de travaux publics de la province et les dépenses engagées pour cela doivent donner des résultats tangibles. Il est ainsi révélateur que dans certains cas, ce ne sont pas des contributions en argent qui sont fournies mais des contributions en nature, les habitants aisés apportant parfois des journées de travail gratuites⁴⁶⁹. Alors que les contributions volontaires étaient destinées à multiplier les fonds au bénéfice des pauvres valides, il est arrivé que les contributions n'aient été fournies que dans l'intérêt des travaux eux-mêmes. Mais en dehors de ces cas marginaux, c'est plus généralement l'ensemble du cadre juridique de la réalisation des ouvrages qui est conçu de façon à ce que le travail des ouvriers soit réellement efficace. D'une part, en établissant un mode de calcul des salaires les faisant entièrement dépendre de l'efficacité

⁴⁶⁷ François Burdeau, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁶⁸ Alain Clément, « La politique sociale de Turgot... », art. cit., p. 738.

⁴⁶⁹ Les cas de fourniture de contributions en nature sont assez rares. Cinq ateliers sont concernés en 1771, un en 1775 et deux en 1777. Dans ces cas l'intendant précise que les particuliers ou les communautés « *n'ont point fait des fonds pour balancer ceux du roi mais les particuliers les plus aisés ont volontairement travaillé par corvée* ». ADI 2C 1011, Voir l'observation de l'intendant pour les travaux réalisés sur l'atelier établis sur les communautés de La Buissière et de Barraux dans l'état général des travaux de charité faits en 1775.

économique du travail fourni (A) et d'autre part en y intégrant de manière de plus en plus prononcée une exigence de qualité des travaux (B).

A. L'efficacité des travaux : fondement des salaires des ateliers de charité

La réglementation concernant les salaires au sein des ateliers de charité est révélatrice de l'ambiguïté de cette institution. Alors que Terray est prompt à mettre en avant l'impératif d'assistance lorsqu'il s'agit de justifier la nécessité de recevoir toute personne se présentant aux ateliers de charité, cet argument est absent des règles déterminant le taux de salaires des ouvriers. En effet, ce dernier est totalement subordonné à la nécessité de faire en sorte que le travail réalisé soit de la plus grande efficacité économique possible. Aussi, les salaires doivent tout d'abord être établis de façon à ce que les travaux des ateliers de charité ne nuisent pas à l'activité économique ordinaire de la région. Le risque est qu'en drainant des ouvriers qui en temps normal auraient travaillé ailleurs, les ateliers de charité sont facteurs de désorganisation du marché du travail libre (1). En outre, ces salaires doivent également inciter les ouvriers à travailler le plus possible. Aussi doivent-ils être en principe calculés proportionnellement à la masse de travail fournie par chaque ouvrier (2).

1. Des salaires liés à la protection de l'activité économique ordinaire

Les ateliers de charité ne doivent pas concurrencer les activités des particuliers en les privant de main d'œuvre. Aussi, il est exigé d'une part que ces ateliers soient exclusivement établis dans les temps où une véritable pénurie de travail a lieu (a) et d'autre part que les salaires versés dans les ateliers de charité soient fixés à un taux inférieur à celui attribué au sein des entreprises particulières (b).

a. L'organisation d'ateliers de charité au cours des seules « mortes saisons »

La nécessité d'éviter que les ateliers de charité ne constituent une entrave au fonctionnement ordinaire de l'activité économique est un souci constamment à l'esprit des administrateurs en charge de leur organisation. Il faut à tout prix éviter que le travail des ouvriers dans les ateliers de charité ne se substitue à celui qu'ils auraient pu fournir pour des travaux ordinaires. En théorie, cet inconvénient devrait être évité de lui-même dans la mesure où les ateliers de charité sont précisément prévus pour fournir du travail à un moment où celui-ci manque. En effet, Terray demande aux intendants, après que l'ingénieur aura désigné le lieu et la nature des ouvrages à exécuter, d'« [indiquer] *le tems ou suivant le degré de disette il jugera que chaque atelier devra être ouvert* ». Les intendants doivent donc être attentifs à établir ces ateliers au moment précis où le besoin de travail se fait sentir. En Dauphiné, Pajot de Marcheval précise ainsi que les ouvriers seront appelés à travailler au sein de ces ateliers « *dans les tems de l'année où ils manquent de travail [afin de] se procurer, par ce moyen, des salaires pour leur aider à subsister* »⁴⁷⁰. Caze de la Bove se fait encore plus impératif en 1785 lorsqu'il dispose à l'article 12 de son règlement que « *lesdits travailleurs ne pourront être appelés sur les ateliers que dans le tems où ils ne pourront point être occupés aux travaux de la campagne* ». Les ateliers de charité doivent donc être organisés au cours de ces « mortes saisons »⁴⁷¹. D'après Camille Bloch, celles-ci correspondent souvent à la période hivernale⁴⁷². Toutefois, l'étude des périodes de mise en place de ces ateliers de charité en Dauphiné montre qu'ils étaient loin de n'être organisés qu'en hiver. On trouve des ateliers de charité établis à toute période de l'année⁴⁷³. Il convient néanmoins de noter une tendance à voir débiter la plupart de ces ateliers (56 %) entre avril et juin. Par ailleurs, la majorité des ouvrages (56 %) dure entre deux semaines et trois mois. Le fonctionnement de la grande majorité des ateliers de charité s'étale donc entre avril et octobre. Privilégier

⁴⁷⁰ BMG O 8748, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1773.

⁴⁷¹ L'expression est utilisée par Necker qui écrit dans son *De l'administration des finances* qu'« *il y a des travaux publics ouverts dans toutes les provinces pendant les mortes saisons de l'année* ». Cité in Camille Bloch, *op. cit.*, p. 202.

⁴⁷² L'auteur évoque en effet « *les ateliers établis en 1770 dans la généralité de Soissons pour procurer de l'ouvrage pendant l'hiver aux journaliers et aux artisans des campagnes* ». Camille Bloch, *op. cit.*, p. 202.

⁴⁷³ Notre étude des saisons de mise en place des ateliers de charité n'a pu être que partielle dans la mesure où nous n'avons d'indications que pour la période comprise entre 1771 et 1780. A partir de 1781, les « état général des travaux faits » dans lesquels apparaissent des indications sur la « durée de chaque atelier » n'ont plus été conservés ou n'ont plus été établis par l'intendance. ADI 2C 1011 et 1012.

cette période de l'année semble logique pour plusieurs raisons. D'abord, ces ateliers étant organisés à un moment où les années de mauvaise récolte se succèdent, il semble logique que les ateliers soient mis en place au cours de la période des moissons (été notamment) pour pallier la diminution de l'offre de travail. Par ailleurs, les ouvrages consistant essentiellement en travaux de remuement de terre, il est probable que la difficulté de les réaliser en hiver du fait du climat plutôt rugueux que connaît la région, incite à faire travailler lorsque les beaux jours reviennent. Malgré le constat de cette tendance, les ateliers de charité ne semblent cependant pas destinés à être organisés à un moment précis. Pour nombre d'entre eux il est d'ailleurs difficile d'identifier leur période d'activité et les autorités en charge de dresser l'« état général des travaux de charité faits » pour chaque année indiquent souvent simplement que les travaux ont été faits « *en différents temps de l'année* »⁴⁷⁴. Cela signifie sans doute que les autorités ont une large marge de manœuvre quant au choix de la période de mise en place de ces ateliers. Ainsi, la commune de Saint-André-les-Embrun en 1780 organise dans un premier temps des ateliers de charité entre le 17 mai et le 10 juin puis les interrompt pour reprendre le 9 septembre jusqu'au 22 novembre⁴⁷⁵. Cet éparpillement du fonctionnement des ateliers de charité dans le temps semble illustrer le souci de bien faire correspondre leur mise en place avec les périodes de non travail des ouvriers.

Mais cette condition *ratione temporis* d'établissement des ateliers de charité ne semble pas suffisante pour éviter de perturber les activités économiques ordinaires en les privant de main d'œuvre. Encore faut-il que cette dernière soit plus faiblement rémunérée que si elle était employée par des particuliers.

b. L'exigence de salaires plus bas qu'à l'ordinaire

Au sein de son intendance du Limousin, Turgot pointe « *un abus qui peut facilement avoir lieu dans les travaux de cette espèce* » qui, selon lui, consiste en ce que « *des gens qui d'ailleurs avaient un métier, quittaient leur travail ordinaire pour se rendre sur les ateliers [de charité]* ». Aussi, de façon à ce que ces ateliers soient uniquement composés de « *ceux qui manquent d'ailleurs d'occupation. L'on n'a trouvé*

⁴⁷⁴ 148 ateliers possèdent cette mention.

⁴⁷⁵ ADI 2C 1012, État général des travaux de charité faits en 1780.

d'autre remède à cet inconvénient que de diminuer le prix des journées, et de le tenir toujours au-dessous du prix ordinaire »⁴⁷⁶. Attirés par un travail moins pénible et tout autant rémunérateur, le risque est que les ouvriers désertent leurs travaux ordinaires pour se présenter aux ateliers de charité. Il est donc indispensable de faire en sorte que les ouvriers ne se présentent aux ateliers de charité que s'ils n'ont d'autres solutions pour pouvoir survivre en y offrant un salaire plus bas que celui ordinairement versé aux ouvriers. Terray note en effet que cela pourrait être nuisible en particulier à l'agriculture et enjoint les intendants « *de fixer les prix de manière que l'homme de travail gagne par jour dans ces ouvrages un prix inférieur à celui des campagnes* » car « *sans cette attention, on nuirait au travail de l'agriculture et au lieu d'opérer un bien réel, on ferait un très grand mal* »⁴⁷⁷. Cette prescription semble parfaitement répercutée en Dauphiné par l'intendant Pajot de Marcheval⁴⁷⁸ qui indique à l'article 2 de son ordonnance que le salaire des ouvriers sera « *fixé à un dixième en dessous du prix ordinaire* »⁴⁷⁹. Dans le contexte économique difficile que connaît la France en cette fin de siècle, la volonté d'attribuer un salaire inférieur au taux ordinaire est tout à fait révélateur des priorités des fondateurs des ateliers de charité. En effet, Ernest Labrousse a pu démontrer que le XVIII^e siècle se caractérise par une forte hausse des prix des subsistances et en particulier du blé non compensée par une hausse équivalente des salaires⁴⁸⁰. En particulier, pour la période comprise entre les années 1760 et 1789, l'auteur conclut que « *la hausse du coût de la vie dépasse largement celle du prix du travail* »⁴⁸¹. Cette contradiction pèse d'autant plus lourd sur le journalier lors des périodes de crise, « *caractérisée par la chute de la productivité des céréales au minimum et par le maximum généralisé des prix* »⁴⁸², qui émaillent les décennies 1770 et 1780⁴⁸³ et au cours desquelles il aura encore plus de mal à

⁴⁷⁶ *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, vol. III, Paris, Félix Alcan, 1913-1923, p. 214-215.

⁴⁷⁷ AN F¹¹ 1191, Instruction sur les ateliers de charité du 11 octobre 1770.

⁴⁷⁸ Pajot de Marcheval indique aux communautés du Dauphiné que « *l'on aura attention de fixer les salaires des ouvriers au-dessous du prix commun afin que ces ateliers ne puissent pas nuire aux travaux ordinaires de la campagne* ». BMG O 8748, Circulaire de l'intendant Pajot de Marcheval datée de 1773.

⁴⁷⁹ ADI 2C 1010, Ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

⁴⁸⁰ L'auteur étudie le mouvement des prix par l'écart des moyennes cycliques. Il choisit deux cycles, l'un couvrant les années 1726 à 1741 et l'autre couvrant la période 1771-1789. Il établit les moyennes des prix pour chacun de ces deux cycles et mesure l'évolution entre les deux. Il aboutit ainsi au constat que le prix des produits alimentaires (blé, seigle, orge, haricot, fève, viande, lard, vin...) augmente de 56 % entre les années 1726-1741 et 1771-1789 alors que le salaire augmente de moins de 26 % entre ces deux périodes. Il en conclut ainsi qu'« *à la violente poussée des prix sur le marché des produits [...] correspond donc, sur le marché de la main d'œuvre, un mouvement souvent très faible, dans la plupart des cas inférieur à 26 %* ». C.-E. Labrousse, *Esquisse du mouvement des prix et des revenus en France au XVIII^e siècle*, Paris, Dalloz, 1933, p. 514.

⁴⁸¹ Fernand Braudel et Ernest Labrousse, *op. cit.*, Tome 2, p. 489.

⁴⁸² C.-E. Labrousse, *op. cit.*, p. 613.

⁴⁸³ Fernand Braudel et Ernest Labrousse, *op. cit.*, Tome 2, p. 530.

subvenir à ses besoins et à ceux des siens⁴⁸⁴. Aussi dans un contexte où les salaires ordinaires permettent difficilement au salarié de se procurer l'essentiel, le versement d'un salaire moindre qu'à l'ordinaire apparaît dès lors comme un secours bien illusoire et comme une contrepartie à l'impératif de non-concurrence avec les travaux ordinaires bien lourde à supporter par l'ouvrier.

Et effectivement, le salaire perçu par les ouvriers employés dans les ateliers de charité n'est pas, pour la majorité d'entre eux, très élevé. À l'aide des « états des travaux de charité faits »⁴⁸⁵ établis chaque année par l'intendance entre 1771 et 1780, il est possible de dégager une certaine tendance des taux de salaires en cours dans ces ateliers. Ces états comportent en effet une colonne relative à la « valeur des journées » dans laquelle sont indiqués les salaires journaliers versés aux ouvriers. Il faut immédiatement noter que ces états manquent souvent de précision et pour 215 ateliers sur les 525 concernés, les états indiquent simplement que les ouvriers ont été payés « à différents prix ». Nos résultats sont donc produits à partir des indications que nous avons pu avoir pour 310 ateliers répartis sur la période couvrant les années 1771 à 1780. Il apparaît que dans 194 de ces ateliers, soit environ 63 % de la totalité, les salaires versés pour le travail de manœuvres masculins étaient inférieurs ou égal à 15 sous par jour, les salaires les plus bas étant de 10 sous. Il est à noter que pour 56 de ces ateliers les salaires sont compris entre 12 et 10 sous par jour. En ce qui concerne les 37 % restants, on trouve des salaires pouvant monter jusqu'à 20 sols par jour voire 25. Mais ces salaires sont relativement exceptionnels. Tout d'abord, au sein de chaque atelier tous les manœuvres n'étaient pas payés au même prix, certains étaient payés 20 sols mais d'autres pouvaient ne recevoir que 15 ou 10 sous. Au sein de ces 37 %, bon nombre d'ouvriers ont donc continué à percevoir entre 10 et 15 sous sans que nous pouvions véritablement savoir en quelle proportion. Par ailleurs, ce caractère exceptionnel de 20 sous de salaire transparaît de la remarque de l'intendant qui note à propos d'ouvriers employés à ce prix là dans un atelier de Voreppe en 1773 que « *les journées des manœuvres paraissent un peu chères, mais*

⁴⁸⁴ Au cours de ces crises de subsistances « *le salaire agricole, le salaire à la journée ou à la tâche payé en monnaie tend ainsi à fléchir* » de même, conséquence de la sous consommation industrielle qui accompagne ces crises, « *le salaire industriel fléchit comme le salaire agricole* ». Aussi, « *attaqué comme producteur dans son salaire agricole et industriel [...] le journalier est encore attaqué comme consommateur par la hausse terrible des prix, notamment sur le marché des céréales. Plus son niveau de vie est bas, plus grande est dans ses dépenses la place de l'alimentation, plus grande est dans l'alimentation la place des céréales, plus grande est dans les céréales, la part des céréales inférieures, plus violente est alors la contrariété du mouvement du salaire et du mouvement du coût de la vie, plus le choc de la crise s'affirme avec éclat* ». C.-E. Labrousse, *op. cit.*, p. 616 et 617.

⁴⁸⁵ ADI 2C 1011 et 1012.

il n'a pas été possible d'en employer à meilleur compte, les ouvriers étant obligés de travailler dans l'eau »⁴⁸⁶. Les conditions de travail particulières ont ici justifié le versement d'un salaire de 20 sols par jour en dessous duquel les ouvriers semblent refuser de travailler. Mais ce salaire apparaît bien comme exceptionnel dans la mesure où il est jugé par l'intendant comme un peu trop élevé⁴⁸⁷. Par conséquent, on peut affirmer que dans ces ateliers, les salaires moyens des hommes s'établissent autour de 15 sous mais plutôt en dessous qu'au-dessus de ce seuil. Concernant les femmes et les enfants, nos estimations sont moins certaines dans la mesure où le sexe et l'âge des ouvriers employés ne sont indiqués que dans l'état établi pour les travaux de charité de l'année 1773. Aussi, pour les femmes, les salaires étaient souvent compris entre 7 et 10 sous, les enfants pouvaient parfois atteindre également 10 sous par jour mais pouvaient également ne recevoir que 5 sous. Pour la période postérieure à 1780, ces taux de salaires ne semblent pas avoir beaucoup évolué. En effet, l'intendant Caze de la Bove demande à ce que, au sein de l'atelier de charité qui sera mis en place à Grenoble à la fin de l'année 1788, les ouvriers soient payés « *savoir les hommes, de 15 sols, les femmes de 10 sols, et les enfants depuis 10 jusqu'à 15 ans de 8 sols* »⁴⁸⁸. Dans l'ensemble, ces salaires apparaissent légèrement plus bas par rapport à la moyenne des salaires reçus en Dauphiné à cette période. En effet, Pierre Léon a pu établir que dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle « *le salaire masculin paraît s'établir autour de 15 à 20 s. par jour en moyenne tandis que le salaire féminin ne dépasse guère 10 s.* »⁴⁸⁹. Conformément à ce qui a été évoqué plus haut, ce salaire ordinaire était déjà assez faible au regard de l'évolution du prix des subsistances. Par conséquent, un salaire plus faible tel que celui perçu dans les ateliers de charité semble difficilement permettre à l'ouvrier de subvenir à ses besoins⁴⁹⁰. Néanmoins, comme le note Jean-Louis Harouel, un salaire journalier même de 10 à 12 sous représente déjà une aide certaine pour les indigents qui travaillent dans les ateliers de

⁴⁸⁶ ADI 2C 1011, Voir l'« État général des travaux de charité faits en 1773 » dans l'élection de Grenoble.

⁴⁸⁷ Dans ce cas, il semble clair que le paiement de journées « *un peu chères* » évoquées par l'intendant est le résultat du refus par les ouvriers de travailler dans des conditions difficiles pour un salaire trop faible. Aussi, il est probable que ce type de refus n'ait pas été isolé et que les quelques cas dans lesquels le salaire est élevé est le résultat de revendications des ouvriers. Cela semble d'autant plus plausible, que l'on peut noter plusieurs cas d'émeutes et de séditions dans les ateliers où les ouvriers refusent de travailler pour des salaires trop bas. Cf. *infra*. p. 170 et s.

⁴⁸⁸ BMG O 17309, Circulaire de l'intendant Caze de la Bove à propos de travaux de charité à Grenoble en 1788.

⁴⁸⁹ Pierre Léon, *op. cit.*, p. 295.

⁴⁹⁰ D'autant plus que, si l'on en croit Jean Imbert, « *pour sa nourriture personnelle, l'ouvrier dépense environ 20 sous par jour* ». Un salaire souvent inférieur ou égal à 15 sous semble donc difficilement permettre de satisfaire ces besoins élémentaires. Jean Imbert, *Histoire économique des origines à 1789*, Paris, 1965, p. 407.

charité⁴⁹¹. Au sein de l'atelier de Briançon établi entre février et mai 1779 les manœuvres sont payés 12 sols et les enfants 9 sols soit un prix de journée inférieur à la moyenne de ce qui est en vigueur en Dauphiné. La durée du travail des ouvriers varient entre 15 et 30 jours de travail. On trouve ainsi certains manœuvres comme François Gendre ayant travaillé 32 jours et demi pour obtenir un salaire de 20 livres et 11 sols et d'autres comme Vincent Lartigot qui ont travaillé 16 jours et demi pour un gain final de 11 livres et 3 sols⁴⁹². Cette aide peut augmenter lorsque plusieurs membres d'une même famille travaillent au sein du même atelier. La famille Thomas composée d'Antoine, le père, et André, son fils, ont obtenu à eux deux grâce à une vingtaine de jours de travail chacun un salaire de 25 livres et 4 sols⁴⁹³. Dans un autre atelier établi à Grenoble en 1775 on constate des gains encore plus élevés. Ainsi en est-il de la famille Point dont trois de ses membres ont travaillé sur cet atelier. Ce travail leur a permis d'acquérir après cinq semaines de travail un gain total de 98 livres ce qui paraît loin d'être négligeable⁴⁹⁴.

Par ailleurs, cette relative faiblesse des salaires devait en principe également être atténuée par le paiement journalier des ouvriers. Terray demande en effet aux intendants à ce que « *les fonds [soient] journallement distribués aux ouvriers* »⁴⁹⁵. Turgot préconise cette même disposition en expliquant qu' « *il y aurait un grand inconvénient à laisser écouler la première semaine entière sans rien payer aux travailleurs ; une grande partie de ceux qui se présentent aux ateliers de charité, sont des pauvres dénués de toute autre ressource pour vivre, et qui n'ont pas de quoi subsister en attendant la fin de la semaine, il est donc indispensable de donner au père de famille [...], à mesure que l'ouvrage avance, des acomptes pour la subsistances journalières des travailleurs* »⁴⁹⁶. Mais il ne semble pas que les ateliers de charité du Dauphiné aient connu l'application d'un tel système. C'est plutôt un paiement à la fin de chaque semaine qui semble avoir été organisé. Caze de la Bove prévoit en effet à l'article 13 de son règlement que « *pour parvenir au paiement desdits ouvriers, le piqueur [...] se rendra chez le dépositaire des fonds le samedi au soir ou le dimanche matin de chaque semaine et distribuera en sa*

⁴⁹¹ Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁹² AM Briançon GG 119, voir les « Etat des journées qui ont été employées à l'atelier public de charité » dressé pour février à mai 1779.

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ ADI 2C 1015, États des paiements pour les réparations au cours St André du 1^{er} septembre au 14 octobre 1775.

⁴⁹⁵ AN F¹¹ 1191, Instruction sur les travaux de charité du 11 octobre 1770.

⁴⁹⁶ BMG O 5239, Alinéa 27 de l'instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité du 2 mai 1775.

présence, à chaque travailleur, ce qui lui sera dû »⁴⁹⁷. Cette façon de procéder semble également avoir été utilisée sous l'intendance de Pajot de Marcheval puisque nous voyons des états de paiement dressés de huitaine en huitaine⁴⁹⁸.

Les ateliers de charité ont donc été établis de manière à gêner le moins possible les activités économiques ordinaires en les organisant au cours des périodes où les travaux, notamment les travaux agricoles, manquent et en offrant des salaires assez bas pour dissuader les ouvriers de quitter leur travail pour venir dans ces ateliers. L'aide obtenue s'est donc révélée être relativement faible d'autant plus que les intendants n'ont pas, comme le préconisaient pourtant les contrôleurs généraux des finances, compensé la faiblesse de ces salaires par un versement journalier de ceux-ci. En revanche, ils ont été attentifs à ce que ces salaires soient bien reçus en contrepartie de la réalisation d'un travail effectif. Tout devait être mis en œuvre de manière à éviter que les ouvriers ne soient payés à rien faire.

2. Des salaires liés à la réalisation d'un travail réel

Le prix des journées de manœuvres doit être inférieur au prix ordinaire mais il doit également être déterminé en fonction du travail réellement effectué par l'ouvrier. En effet, les intendants du Dauphiné disposent que le salaire des ouvriers doit correspondre au travail qu'ils auront produit. Ainsi, Pajot de Marcheval décide dans son ordonnance que les travailleurs « *seront payés à proportion du travail qu'ils feront* »⁴⁹⁹, de même Caze de la Bove prévoit qu'il convient de régler « *le prix de leur journée en proportion du travail que chacun pourra faire* »⁵⁰⁰. Ce souci de faire en sorte que le salaire reçu par l'ouvrier soit la contrepartie d'un véritable travail est au centre des préoccupations de toutes les autorités en charge de l'organisation de ces ateliers. Les intendants, ne font que reprendre les termes employés par Terray lorsque celui-ci demande à ce que les personnes employées dans les ateliers de charité soient « *païées proportionnellement à la tâche qu'elles auront remplie* »⁵⁰¹. Plus précisément, Turgot, alors qu'il n'est encore

⁴⁹⁷ BMG O 9906, « Règlement concernant les ateliers de charité » du 12 décembre 1785.

⁴⁹⁸ ADI 2C 1015.

⁴⁹⁹ ADI 2C 1010, Article 2 de l'ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

⁵⁰⁰ BMG O 9906, Article 11 du règlement concernant les ateliers de charité du 12 décembre 1785.

⁵⁰¹ AN F¹¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

qu'intendant du Limousin, anticipe sur un risque inhérent à l'institution des ateliers de charité. Selon lui, « *il faut s'attendre que plusieurs des travailleurs chercheront à gagner leur salaire en faisant le moins d'ouvrage possible, et que surtout ceux qui se sont quelques fois livrés à la mendicité travailleront fort mal* ». Il convient donc de « *partager les ouvriers en différentes classes, à raison de l'inégalité des forces, et de fixer des prix différents pour chacune de ces classes* » mais « *il serait encore mieux de payer tous les ouvriers à la tâche* »⁵⁰². Aussi pour éviter de payer les ouvriers à ne rien faire il serait préférable de les rémunérer à la tâche plutôt qu'à la journée, c'est-à-dire déterminer leur salaire au regard de la quantité de travail qu'ils ont effectivement produit plutôt que simplement parce qu'ils étaient présents à l'atelier. Cette préférence pour ce type de calcul de salaire est explicitement prévue par l'abbé Terray dans son instruction qui dispose qu'« *on préférera toujours de faire travailler à la tâche, même les enfants, et on n'en viendra aux journées que lorsque par des circonstances locales cette méthode sera reconnue impraticable ou trop difficile* »⁵⁰³. Le paiement à la journée ne doit donc être organisé qu'à la seule condition que celui à la tâche soit impossible. Turgot quant à lui va encore plus loin en excluant totalement le paiement à la journée dans la mesure où il explique que « *dans un atelier où l'on admet indifféremment toute sorte de personne, il est impraticable de payer les ouvriers à la journée ; car si l'on suivait cette méthode, il ne se ferait presque aucun ouvrage, le plus grand nombre de ceux qu'on est obligé d'employer n'étant que très peu habitués au travail, perdraient presque tout le temps qu'ils passeraient sur les ateliers. Il est donc indispensable de payer à la tâche* »⁵⁰⁴. Pour ce faire, Turgot édicte très précisément la manière dont il convient d'organiser le travail des ouvriers c'est-à-dire la manière de « *distribuer les tâches* » pour permettre la meilleure évaluation possible du travail que chacun d'entre eux réalise⁵⁰⁵. Toutefois, certainement trop complexes pour être suivies à la lettre, ces indications n'ont pas été appliquées en Dauphiné et ce n'est pas une rémunération à la tâche qui a été organisée. Les intendants semblent avoir plutôt privilégié le partage des « *ouvriers en différentes*

⁵⁰² *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, vol. III, Paris, Félix Alcan, 1913-1923, p. 214.

⁵⁰³ AN F¹¹ 1191, Instruction sur les travaux de charité du 11 octobre 1770.

⁵⁰⁴ BMG O 5239, Alinéa 14 de l'instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité du 2 mai 1775.

⁵⁰⁵ Son instruction est particulièrement détaillée sur ce point. Aux alinéas 22, 23 et 24 Turgot explique comment « *régler les tâches* » des ouvriers qu'il divise en deux équipes : celle qui s'occupe du transport de la terre et celle qui s'occupe du déblaiement de la terre. Il y est dit qu'à chaque brouettée, civière ou hotte transportée une « *marque* » sera donnée à l'ouvrier. Cela permettrait non seulement le contrôle de l'ouvrage effectué par l'équipe de transport mais également celui effectué par l'équipe s'occupant du déblaiement de la terre.

classes en raison de l'inégalité des forces » et la fixation de « *prix différents pour chacune de ces classes* » comme l'envisageait Turgot lorsqu'il était encore intendant du Limousin. C'est donc en fait un paiement à la journée qui a été organisé mais avec une division des individus en différentes catégories selon leur force de travail. Dans ce cas, Terray a prévu la manière de déterminer les salaires en établissant une grille faisant correspondre leur montant avec la productivité supposée de chaque catégorie de travailleur. Il dispose ainsi dans son instruction que « *lorsqu'on fera travailler par journée, le prix du vieillard sera d'un quart moindre que celui qui sera fixé pour l'homme ordinaire, le prix de la journée d'une femme d'un tiers, celui d'un enfant de sept ans et au-dessus de moitié, et celui des enfants au-dessous de sept ans, en dégradation proportionnellement à leur âge* ». Ces proportions semblent avoir été respectées par l'intendant Caze de la Bove puisque nous avons vu que pour un atelier organisé à Grenoble en 1788, il a fixé le prix des journées des hommes à 15 sols, celui des femmes à 10 sols et celui des enfants entre 8 et 15 ans à 8 sols. Toutefois, l'intervention de l'intendant dans la fixation des prix des journées est exceptionnelle⁵⁰⁶. D'après les instructions de Pajot de Marcheval et de Caze de la Bove, c'est aux personnes en charge de l'organisation des ateliers de charité sur le lieu où ils seront établis qu'est laissé le soin de déterminer les salaires des ouvriers. Le premier prévoit dans son ordonnance que « *le salaire [des] journées sera réglé par les officiers des communautés ou par deux notables* »⁵⁰⁷ tandis que le second prévoit dans son règlement que ce sera le piqueur à la tête de l'atelier qui règlera le prix des journées des ouvriers⁵⁰⁸. Puisqu'il n'y a pas d'harmonisation par l'intendance et que ce sont les autorités locales qui ont la charge de fixer le taux des salaires, il en résulte que ceux-ci varient sensiblement selon les ateliers. Sur la période 1771-1780 on trouve en effet 78 échelles de prix de journées différentes réparties sur les 310 ateliers pour lesquels nous avons des éléments de renseignements. Ainsi, si dans certains ateliers un prix unique est mentionné, d'autres peuvent contenir

⁵⁰⁶ Dans ce cas Caze de la Bove a déterminé lui-même l'emploi d'une somme laissée en réserve par le roi sur les fonds destinés aux ateliers de charité pour l'année 1788. L'état de distribution des fonds pour cette année mentionne 1161 livres identifiées comme des « *fonds réservés pour les événements imprévus* ». Pour l'emploi de cette somme, l'intendant décide que « *les chemins des environs de [Grenoble] qui conduisent aux Granges, sont depuis longtemps en très mauvais état, entre autres celui des Boîteuses. Nous avons jugé qu'il serait fort avantageux, et pour cette ville et pour les habitants des campagnes qui y apportent leurs denrées, de faire réparer ce chemin, sur le fonds réservé par sa Majesté pour des ateliers de charité* ». BMG O 17309, circulaire de l'intendant Caze de la Bove à propos de travaux de charité à Grenoble en 1788.

⁵⁰⁷ ADI 2C 1010, Article 2 de l'ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

⁵⁰⁸ BMG O 9906, Article 11 du « *règlement concernant les ateliers de charité* » du 12 décembre 1785.

jusqu'à cinq prix de journées différents. Mais la majorité de ces ateliers (56 %) contiennent deux prix de journées, le reste se répartit entre un et trois prix de journées, les ateliers divisant les salaires en quatre ou cinq catégories de manœuvres ne représentent que 5 % de l'ensemble. Il est difficile de déterminer à quoi correspond cette division dans la mesure où seul l'état général des travaux de charité faits en 1773 indique à propos de certains ateliers à quelle catégorie de travailleurs correspond chaque prix de journée. Au cours de cette année on constate ainsi des distinctions faites entre hommes et femmes et/ou enfant et/ou vieillards, parfois se rajoutent des distinctions au sein de la catégorie des hommes, des femmes ou des enfants eux-mêmes sans que plus de précisions ne soient données. Il ne semble pas qu'il y ait eu des ateliers dans lesquels aucun homme n'ait été employé⁵⁰⁹. En comparant ces grilles de salaires pour lesquels nous sommes certains de la catégorie de manœuvre que chacun entend rémunérer, nous pouvons émettre l'hypothèse d'un classement de l'ensemble de ceux dont on a connaissance en Dauphiné entre 1771 et 1780. Nous nous apercevons de la très grande diversité des grilles possibles. 56 sur les 78 n'ont été utilisés que par un ou deux ateliers, la très grande majorité des ateliers (240) est donc répartie entre 22 grilles de salaires différentes dont une d'entre elles concentre près du quart des ateliers (74), celle où les manœuvres sont payés 15 sols et où les femmes reçoivent 10 sols par jour. Cette variation des prix de journées entre les ateliers ne doit pas surprendre, elle est la règle en cette fin de XVIII^e siècle⁵¹⁰. Au sein des ateliers, le classement des ouvriers en raison de leur capacité de travail illustre bien le souci de faire en sorte que le salaire qu'ils touchent corresponde au plus près de ce qu'ils ont produit. Dès lors, du fait de leurs qualifications particulières, les quelques artisans employés dans certains ateliers bénéficient d'un salaire un peu supérieur. Ainsi les maçons, mineurs et charpentiers recevaient entre 30 et 40 sols par jour. Enfin, les journées de voitures pouvaient varier entre 20 sols et 4 livres par jour en fonction du nombre de bêtes utilisées pour les tirer.

⁵⁰⁹ Cf. Tableau n°3 p. 153 Ce tableau ne recense que les ateliers pour lesquels il est précisé explicitement à quelle catégorie de manœuvre correspond le prix de la journée.

⁵¹⁰ Cette diversité est mise en relief par Roger Pierre qui explique qu'« à la veille de la Révolution, on estime généralement à vingt sols le salaire d'une journée d'homme, à douze sols celui de la journée de femme, mais en fait ces chiffres varient notablement selon les lieux, les saisons, la nature du travail, l'abondance ou la rareté de la main d'œuvre ». Il évoque ainsi des salaires de journées d'homme pouvant varier de 12 à 25 sols dans les environs de Valence au cours des dernières décennies du XVIII^e siècle. Roger Pierre, *240.000 Drômois, la fin de l'ancien régime, les débuts de la Révolution*, Valence, éditions Notre temps, 1986, p. 115.

Tableau n°3 : Distribution des prix des journées en sols entre les diverses catégories de manœuvres pour l'année 1773

Lieux où ont été établis les ateliers de charité	Prix des journées d'hommes			Prix des journées de femmes	Prix des journées d'enfants	Prix des journées de vieillards
Herbeys	15 s.			10 s.	-	-
Lumbin	18 s.			10 s.	-	-
Voiron	12 s.			6 s.	-	-
Claix	17 s.			10 s.	10 s.	-
Vaulserre	10 s.			8 s.	6 s.	-
Montguers	15 s.	14 s.	13 s.	7 s.	-	-
Bésignan	14 s.			7 s.	-	-
Montgardin	20 s.			-	8 s.	5 s.
Risoul	18 s.			10 s.	-	12 s.
La Salle	15 s.			8 s.	-	-
Ristolas	40 s.			10 s.	8 s.	-

Cette correspondance entre salaire et travail réalisé doit être formellement certifiée par un document que la personne en charge de la conduite de l'atelier doit établir. Que ce soit Terray ou Turgot, tous deux prévoient une procédure visant à indiquer la manière de tenir la comptabilité des ateliers et assurer le paiement des ouvriers. Ce paiement est confié à deux personnes : le conducteur de l'atelier, appelé aussi piqueur, qui doit tenir un état des journées faites par chaque ouvrier et un caissier dépositaire des fonds qui doit effectivement payer les ouvriers sur la foi de l'état dressé par le conducteur. L'ouvrier ne peut recevoir son salaire qu'à l'issue de cette procédure⁵¹¹. Les intendants du Dauphiné

⁵¹¹ Terray dispose que « les ouvriers employés aux ouvrages seront directement payés par le Commissaire Trésorier sur les rolles tenus par les piqueurs sous les ordres du sous ingénieur de chaque département et du commissaire Trésorier en son absence. Ces rolles seront chaque jour signés par ledit Commissaire Trésorier qui aura délivré l'argent pour les payer, par le piqueur, et par le sous-ingénieur s'il est présent ». AN F¹¹ 1191, Instruction sur les travaux de charité du 11 octobre 1770.

Turgot élabore une procédure similaire mais en la détaillant plus précisément. Il indique ainsi aux alinéas 35 à 38 de son instruction qu' « il est nécessaire que le commis conducteur et le caissier chargé des paiements, tiennent un état exact et journalier de la dépense, chacun pour ce qui les concerne ; et que ces états soient arrêtés régulièrement de semaine en semaine, et de mois en mois, par le subdélégué ou commissaire, sous la police duquel sera chaque atelier ; afin que celui-ci puisse tenir un compte exact de la recette et de la dépense générale. Le commis conducteur doit tenir un état des tâches qu'il distribue, et les inscrire par ordre de date, à mesure qu'il les donne. Il doit, dans cet état, spécifier la nature de la tâche, le nom du chef de brigade avec lequel il a fait prix, et le nombre des travailleurs dont chaque brigade est composée ; enfin le prix dont il est convenu. » Afin de se faire payer, chaque ouvrier recevra un « certificat

établissent une procédure de paiement similaire dans laquelle interviennent un caissier et le conducteur de l'atelier. Selon la procédure prévue par Pajot de Marcheval, le dépositaire des fonds doit procéder au paiement des travailleurs sur la base d'un bulletin délivré par le conducteur de l'atelier contenant « *le nombre de journées et le prix auquel elles devront être payées* »⁵¹². Caze de la Bove prévoit une procédure semblable puisqu'il dispose que le paiement devra être effectué en fonction d'un rôle tenu par le piqueur dont l'intendant précise qu'il « *contiendra le nom et surnom de chaque ouvrier ainsi que le prix de leurs journées* »⁵¹³. Simplement, cette procédure est précisée dans la mesure où ce rôle devra répondre à des formalités plus strictes⁵¹⁴ et où la remise du salaire se fera également d'une manière plus formalisée⁵¹⁵. Mais pour que ces paiements aient lieu encore faut-il que les fonds destinés aux ateliers de charité soient bien disponibles. Afin de garantir cette disponibilité, Pajot de Marcheval dispose ainsi à l'article 6 de son ordonnance que « *la somme pour laquelle [les communautés ou particuliers ont] offert de contribuer sera remise avant l'ouverture des travaux à la personne préposée à cet effet, ainsi que celle qui a été accordée sur les fonds du roi* »⁵¹⁶. Caze de la Bove reconduira cette prescription mais en l'agrémentant d'une formalité qui impose à la personne dépositaire des fonds, choisie parmi les « *principaux notables de la communauté* », de remettre au subdélégué une « *reconnaissance* » de la somme qui lui a été remise par les intéressés⁵¹⁷. Cette exigence de reconnaissance vise certainement à prévenir tout

de réception » qui lui sera remis par le piqueur contenant « *la mention du prix de la tâche* » qu'il a effectué. C'est sur la présentation de ce certificat que le caissier lui remettra son salaire. BMG O 5239, Instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité du 2 mai 1775.

⁵¹² L'intendant fournit à la suite de l'article 4 de ses ordonnances un modèle de bulletin à l'usage du conducteur qui se présente comme suit :

« Bon pour ...
à payer à ...
pour ... journée
à raison de ...
par jour. A ...
le ... »

⁵¹³ BMG O 9906, Article 13 règlement concernant les ateliers de charité du 12 décembre 1785.

⁵¹⁴ Le piqueur devra en effet tenir « *chaque jour un rôle exact et en double sur des feuilles imprimées, qui lui seront remises par l'ingénieur* ». BMG O 9906, Article 13 « règlement concernant les ateliers de charité » du 12 décembre 1785.

⁵¹⁵ L'article 13 dispose en effet que le piqueur « *se rendra chez le dépositaire des fonds le samedi au soir ou le dimanche au matin de chaque semaine* ». La distribution des salaires se fera donc en sa présence mais seulement après vérification par le dépositaire des feuilles qui lui sont transmises et après qu'il « *signera et arrêtera les feuilles à chaque page* ». *Ibid.*

⁵¹⁶ ADI 2C 1010, Ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

⁵¹⁷ Caze de la Bove dispose à l'article 12 de son règlement que les travailleurs « *seront payés des fonds qui auront été préalablement faits en commun par les intéressés et par l'administration qui les fera parvenir par les subdélégués. Ces fonds seront déposés entre les mains de l'un des principaux notables de la communauté, qui en remettra sa reconnaissance audit subdélégué ; en même temps qu'il y joindra celle de*

manquement à cette règle qui semble avoir pu se produire sous l'intendance de Pajot de Marcheval et qui pourrait nuire au paiement des ouvriers. En effet, on apprend en 1775 que, malgré les dispositions de l'ordonnance de Pajot, la ville de Grenoble s'est retrouvée dans « *l'impossibilité de pouvoir parfournir la portion la concernant de l'atelier de charité* » et explique qu' « *elle ne sait de quel côté se replier, non pour payer en entier, mais pour payer des acomptes à divers ouvriers qui ont travaillé pour son compte en différents endroits, qui la pressent pour leur paiement sans qu'elle puisse y pourvoir* »⁵¹⁸. C'est pourquoi, elle demande à l'intendant de l'autoriser à utiliser la somme de 3000 livres qu'elle a reçue à titre de dégrèvement sur les tailles en 1772 et 1773 en remplacement de la contribution qu'elle ne peut fournir arguant de « *la situation des fonds de la ville* »⁵¹⁹. Pajot de Marcheval consentira à cette utilisation des dégrèvements⁵²⁰ dont la destination ordinaire semble assez floue⁵²¹. Par conséquent, malgré les prescriptions de l'intendant, les travaux étaient engagés avant que les sommes ne soient effectivement réunies dans les mains du dépositaire des fonds. Il existait donc une incertitude sur le paiement des ouvriers. Par ailleurs, on peut penser que si la capitale du Dauphiné a des difficultés pour réaliser ses contributions, le même problème a pu se produire dans bien d'autres communautés de la province.

Que les paiements aient lieu avec des difficultés, en retard ou pas, l'essentiel est avant tout qu'ils soient la contrepartie d'un véritable travail. L'intendant tient ainsi à s'assurer que le versement de tout salaire est bien justifié par la réalisation d'un travail. Pajot de Marcheval dispose ainsi qu'« *il sera formé un état desdits paiement, contenant*

la somme qui lui aura été remise par les intéressés pour la faire passer dans nos bureaux ». BMG O 9906, « Règlement concernant les ateliers de charité » du 12 décembre 1785.

⁵¹⁸ ADI 2C 1015, Lettre des consuls-échevins de la ville de Grenoble à l'intendant non datée.

⁵¹⁹ La ville demande ainsi « *a ce qu'il plaise à votre grandeur Monseigneur, enjoindre, au sieur receveur des tailles de l'élection de Grenoble en exercice lesdites années 1772 et 1773, de payer entre les mains du sieur Baboy trésorier receveur des revenus de la ville la dite somme de 3000 livres accordées par les ordonnances des susdits jours 10 avril 1772 et 26 juin 1773, chacun pour la somme le concernant, pour être employée en partie à l'acquittement de la portion concernant la ville, de l'atelier de charité, et le surplus d'acquitter d'autant le montant des parties de plusieurs ouvriers qui ont travaillé pour la ville* ». *Ibid.*

⁵²⁰ ADI 2C 1015, Lettre de l'intendant aux consuls-échevins de la ville de Grenoble du 17 juin 1775.

⁵²¹ Dans la lettre que la ville adresse à l'intendant, il est indiqué sans plus de précisions que les 3000 livres de dégrèvements sont « *applicables à ses besoins les plus pressants* ». ADI 2C 1015, Lettre des consuls-échevins de la ville de Grenoble à l'intendant non datée. On apprend également que le Parlement de Grenoble dénonce régulièrement « *l'emploi abusif, par l'intendant, des dégrèvements, ordinaires ou extraordinaires accordés, chaque année, aux taillables du Dauphiné* ». Il déplore notamment en 1778 qu'au lieu d'affecter ces sommes à l'aide aux « *particuliers taillables dont les bâtiments ont été incendiés* », elles ont été « *employées aux fournitures du haras de Vizille* » sous le prétexte fallacieux de l'encouragement de l'agriculture et du commerce. Jean Egret, *Le Parlement du Dauphiné et les affaires publiques dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle* ; t. 2, *Le Parlement et la révolution dauphinoise (1775-1790)*, Grenoble et Paris, Arthaud, 1942, p. 131.

les noms des particuliers, le nombre de jours qu'ils auront travaillé, et les sommes qui leur auront été payées, soit des fonds du roi, soit de ceux qui seront fournis par la communauté, lequel état sera certifié tant par la personne chargée des paiements, que par le Curé et les officiers municipaux ou députés et nous sera envoyé huit jours après que l'atelier aura cessé »⁵²². Caze de la Bove prendra à peu de chose près les mêmes dispositions⁵²³. Cet état sera d'ailleurs dressé à l'aide du même document imprimé que celui utilisé sous Pajot de Marcheval⁵²⁴.

Les salaires versés dans les ateliers de charité sont donc avant tout calculés de manière à être économiquement efficaces en ne gênant pas le marché du travail libre et en représentant l'exacte contrepartie du travail fourni par l'ouvrier. Cette situation est représentative de la place assignée à l'État dans un contexte de forte revendication de la liberté économique. Toute intervention de la puissance publique est loin d'être interdite même si elle est regardée avec méfiance. En cela, les ateliers de charité se situent dans la veine de la politique des grands travaux qui, avant de se développer dans les années 1930⁵²⁵, trouve ses origines au XVII^e et XVIII^e siècle. Depuis Colbert, l'État s'engage dans le financement de travaux destinés notamment à l'amélioration des routes et au financement de réalisations militaires. Mais Pierre Rosanvallon explique que malgré les incidences économiques de ces actions, *« ces grands travaux n'impliquent cependant pas une véritable insertion de l'État dans l'économie. Leur réalisation ne traduit pas de bouleversement dans la vision du rôle de l'État. Elle ne fait que s'inscrire dans la vision la plus traditionnelle d'une intervention liée à des objectifs d'intérêt général et à des contraintes de rentabilité à très long terme que les financements privés ne peuvent*

⁵²² ADI 2C 1010, Article 5 de l'ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

⁵²³ L'article 15 du règlement dispose que *« le dépositaire sera tenu de faire parvenir lesdites feuilles ou rôles, lors de la fin des travaux, au subdélégué qui nous les adressera, pour justifier de l'emploi des fonds que nous lui aurons confiés »*. BMG O 9906, Article 15 du « règlement concernant les ateliers de charité » du 12 décembre 1785. Le dépositaire sera tenu de justifier de l'emploi des fonds *« par un état contenant les noms des habitants qui auront travaillé sur l'atelier, le nombre de jours qu'ils auront été occupés, le prix de la journée et les sommes qui leur auront été payées : au bas duquel état, on énoncera la quantité d'ouvrages qui aura été réparé, et les déblais et remblais qui auront été faits dans chaque partie. Ledit état sera certifié et signé par les officiers municipaux et quatre notables de la communauté, et il sera remis avant le premier janvier prochain, au subdélégué du département »*. ADI 2C 1012, Lettre écrite par l'intendant à la communauté de Goncellin en 1786.

⁵²⁴ Ce document est intitulé « état des particuliers qui ont travaillé à l'atelier de charité » contenant le nom des particuliers, le nombre des journées qu'ils ont faites, le prix des journées et les sommes qui leur ont été payées pour lesdites journées. ADI 3C 33, État tenu en 1787 pour un travail de charité réalisé sur le territoire de la communauté d'Oz.

⁵²⁵ Voir notamment Pierre Saly, *La politique des grands travaux en France, 1929-1939*, Arno presse, New York, 1977.

qu'exceptionnellement assurer »⁵²⁶. Les ateliers de charité paraissent participer de cette logique libérale où l'intervention de l'autorité publique n'est admise que pour pallier la défaillance des particuliers, en l'occurrence le développement et l'entretien du réseau routier secondaire qui ne sont pas assurés par les propriétaires riverains des chemins vicinaux. Imposer des salaires bas et proportionnels à la masse de travail réalisée permet de garantir que les fonds de charité ne perturberont pas d'autres secteurs économiques tels que l'agriculture en lui enlevant des bras attirés par un travail plus rémunérateur tout en s'assurant que les ouvriers ne sont pas payés à ne rien faire. Mais pour assurer la pleine efficacité des ateliers de charité, il ne suffit pas de se cantonner à une logique purement quantitative où le salaire est calculé en fonction de la production de l'ouvrier. Un élément qualitatif doit également être pris en compte dans leur fonctionnement. En effet, même un atelier organisé sur la base du paiement à la tâche n'est pas un gage de travail de qualité. Turgot avertissait déjà en 1770 que « *quelque parti que l'on prenne de payer à la tâche, ou de varier les prix suivant l'âge et la force, la conduite de pareils ateliers exigera toujours beaucoup d'intelligence et d'assiduité* »⁵²⁷. Aussi, en plus d'un contrôle comptable sera organisé progressivement un contrôle de la réalisation concrète des ouvrages de manière à s'assurer qu'ils soient de bonne qualité.

B. L'efficacité des travaux : une exigence de qualité

Le souci de réaliser des travaux de bonne qualité, solides et durables est un élément fondamental de l'organisation des travaux de charité. On le trouve déjà présent dans le choix des ouvrages à réaliser. En effet, nous avons pu voir que les travaux sont choisis en grande partie pour l'utilité économique qu'ils représentent pour la région. Mais pour que cette utilité se concrétise encore faut-il qu'ils soient de bonne facture. Ainsi, les contrôleurs généraux vont à plusieurs reprises demander à l'intendant du Dauphiné de « *veiller à ce que les différents ouvrages soient faits avec toute la solidité convenable pour le rendre d'une utilité durable et permanente* »⁵²⁸. Toutefois, cet impératif va rentrer en conflit avec celui visant l'assistance des pauvres valides qui exige de pouvoir

⁵²⁶ Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 220.

⁵²⁷ *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, vol. III, Paris, Félix Alcan, 1913-1923, p. 214.

⁵²⁸ ADI 2C 1011, Voir les « observations générales » présent dans les états de distribution des fonds destinés aux ateliers de charité pour les années 1773, 1775 et 1777.

employer n'importe quelle personne dans les ateliers, qu'elle soit un travailleur aguerri ou pas. Par conséquent, tout l'enjeu sera de déterminer comment réaliser des ouvrages de bonne qualité sans sélectionner les ouvriers. Ce questionnement sera au cœur du choix du mode d'exécution marqué par le refus de sacrifier la qualité des travaux au bénéfice de l'assistance des indigents valides (1). Mais malgré le volontarisme des contrôleurs généraux et des intendants, l'équilibre sera difficile à trouver. La qualité des travaux ne semblant pas avoir pu être systématiquement assurée (2).

1. Le mode d'exécution des travaux : le refus du sacrifice de la qualité des travaux sur l'autel de l'assistance

Au XVIII^e siècle, quatre modes d'exécution des travaux publics peuvent être dénombrés : l'adjudication, le gré à gré, le marché par économie ou régie et la concession. Anne-Sophie Condette-Marcant explique qu'« *au siècle des Lumières, l'adjudication est le droit commun de l'exécution des travaux publics. Les autres procédés sont dérogatoires* »⁵²⁹. Il est en effet le « *moyen privilégié* » par les autorités pour « *effectuer des travaux publics avec le maximum de sérieux pour un minimum de dépense* »⁵³⁰. Ces objectifs ne changent pas lorsqu'il s'agit des travaux faits par ateliers de charité, mais pourtant c'est la régie qui sera choisie comme mode ordinaire de réalisation des ouvrages et non l'adjudication. Cela tient à la spécificité des ateliers et à la satisfaction de leur objectif social qui ne peut être rempli par le biais de l'adjudication. Cette dernière se définit comme un « *contrat par lequel une personne publique confie à un entrepreneur l'exécution d'un travail public pour une durée brève et moyennant le paiement d'un prix* »⁵³¹. Or, Turgot explique que « *ces entrepreneurs faisant travailler pour leur compte, ne peuvent, sans risque de perdre, employer toutes sortes d'ouvriers* »⁵³². L'une des règles principales de l'organisation des ateliers de charité est l'interdiction de sélectionner les ouvriers sur la base de leur force de travail. Toute personne quel que soit son âge ou son sexe s'y présentant doit être reçue. Or, cela est préjudiciable pour l'entrepreneur qui

⁵²⁹ Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 193.

⁵³⁰ *Ibid.*

⁵³¹ Définition donnée par le loi du 28 pluviôse an VIII citée par Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 196.

⁵³² *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, vol. III, Paris, Félix Alcan, 1913-1923, p. 214.

court le risque de devoir employer des ouvriers faibles qui ne lui permettront pas de travailler aussi vite et bien que s'il avait pu sélectionner ses ouvriers. C'est donc le marché par économie ou régie⁵³³ qui sera choisi par les contrôleurs généraux des finances et les intendants comme mode d'exécution des ateliers de charité⁵³⁴. Ce « *mode d'exécution dérogatoire au droit commun* »⁵³⁵ se caractérise en effet par la désignation unilatérale du personnel *intuitu personnae* c'est-à-dire que « *les autorités municipales décident unilatéralement du recrutement de la main d'œuvre. Le choix des ouvriers leur appartient en propre* »⁵³⁶. Il paraît donc parfaitement adapté aux exigences des ateliers de charité qui nécessitent de maîtriser le choix des ouvriers de façon à ce qu'aucun d'entre eux ne soit privilégié du fait de sa plus ou moins grande capacité de travail. Il est donc logique qu'il soit organisé dès les premières années. Terray ne parle pas explicitement de régie. Bien qu'il indique à plusieurs reprises que doit être admise toute personne se présentant aux ateliers sans distinction, il ne précise pas clairement qui est chargé d'encadrer cette admission. Cependant, plusieurs indices concernant l'organisation des ateliers laissent penser que c'est ce mode d'exécution qui est prévu. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, c'est un travail à la tâche ou à la journée qui est envisagé au sein de ces ateliers. Or, ce mode d'exécution est « *l'expression la plus classique du travail par économie* »⁵³⁷. Par ailleurs, l'administration municipale semble avoir la mainmise sur l'exécution des travaux lorsque Terray engage les intendants à faire en sorte que les villes trouvent « *dans le nombre de ses habitants [...] des citoyens assez zélés pour se charger eux-mêmes de veiller gratuitement sur la conduite des ouvriers et sur la confection économique de ces ouvrages* »⁵³⁸. Car selon Anne-Sophie Condette-Marcant, le critère permettant de parler de régie ne se situe pas seulement dans l'embauche des ouvriers par la ville. Il doit être également recherché dans « *la participation active de l'administration* »⁵³⁹. Or, cette dernière semble bien être omniprésente dans le fonctionnement des ateliers de charité dauphinois. Dans l'ordonnance de Pajot de

⁵³³ Les deux termes sont synonymes, selon Condette-Marcant, « *le marché par économie est la régie* ». Cf. Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 277.

⁵³⁴ Ce choix de la régie pour l'organisation des ateliers de charité se situe dans une continuité historique. Exposant les cas dans lesquels la régie est employée pour les travaux publics, Alfred des Cilleuls explique que « *les ouvrages en régie furent conçus et réalisés jadis dans un but d'assistance par le travail* ». Il évoque ainsi les textes existants depuis le XV^e siècle jusqu'à la Révolution qui prévoient de laisser aux autorités publiques l'organisation des travaux pour occuper les pauvres valides. Alfred des Cilleuls, *Origines et développement du régime des travaux publics en France*, Paris, 1895, p. 79-80.

⁵³⁵ Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 278.

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 288.

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 290.

⁵³⁸ AN F¹1191, Circulaire de l'abbé Terray à messieurs les intendants du 5 novembre 1770.

⁵³⁹ Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 294.

Marcheval, les « *officiers de la communauté* » sont chargés de fixer le prix des journées⁵⁴⁰ et de certifier les états des paiements effectués par les conducteurs de l'atelier. Concernant ces derniers chargés de la conduite des travaux, aucune indication n'est donnée sur la façon dont ils sont choisis, mais tout laisse penser que ce choix est à la discrétion de la municipalité. Plus aucun doute sur le choix de la régie comme mode d'exécution des ateliers de charité n'apparaîtra avec Turgot qui intitule son règlement « *instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité* ». Une régie qui se définit essentiellement par le fait qu'elle ne fait intervenir aucun entrepreneur⁵⁴¹. En effet, ce recours n'est possible que dans le cas exceptionnel où au cours des ateliers il serait nécessaire de réaliser des travaux dont de simples manœuvres ne pourraient se charger. Pour cela « *il sera nécessaire de charger des entrepreneurs de leur exécution et de payer ces entrepreneurs sur d'autres fonds que ceux destinés aux ateliers de charité* ». Comme il a été dit plus haut, les fonds des ateliers de charité doivent intégralement aller aux indigents⁵⁴². Les entrepreneurs ne doivent intervenir qu'exceptionnellement et surtout ne doivent pas être payés sur les fonds de charité car cela priverait d'autant les indigents de fonds qui leur sont destinés.

L'impératif d'assistance justifie donc le recours à la régie afin de garantir que les fonds bénéficient à tout indigent valide et à personne d'autre qu'aux indigents valides⁵⁴³. Toutefois, il fallait aussi que ces indigents puissent être utilisés pour construire des travaux de bonne qualité. En ne recevant qu'un salaire proportionnel au travail réalisé, les ouvriers sont incités à fournir une certaine quantité de travaux mais cela ne permettait pas forcément d'assurer la qualité de ceux-ci. Soucieux de cet aspect qualitatif des travaux les contrôleurs généraux ont pris certaines dispositions. Ainsi, Terray n'hésite pas à donner des détails techniques pour mener à bien les réparations des chemins⁵⁴⁴. En revanche, il

⁵⁴⁰ ADI 2C 1010, Article 2 de l'ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

⁵⁴¹ Anne-Sophie Condette-Marcant, explique en effet, que « *même si le recours au personnel de la ville est la solution privilégiée dans le travail par économie [...] la ville peut décider de recourir au service d'un entrepreneur de bâtiments qui ne bénéficie pas du statut d'ouvrier de la ville* ». Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 289.

⁵⁴² Cf. *Supra*, p. 95 et s.

⁵⁴³ Le choix de la régie est donc directement motivé par la spécificité des travaux entrepris par le biais des ateliers de charité. Cela semble ainsi confirmer la thèse d'Anne-Sophie Condette-Marcant qui présentait ce critère comme le plus convaincant pour expliquer le choix de la régie. Mais il permet également de préciser cette thèse. L'auteur établit que bien souvent le choix de la régie est motivé soit par la nature particulière des travaux soit par leur ampleur. Il est possible désormais de rajouter que la nature du personnel employé permet de légitimer ce choix. Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 283-285.

⁵⁴⁴ Il dispose ainsi dans la partie de son instruction consacrée à la « *manière d'exécuter les travaux* » qu'« *il sera fait un fossé de chaque côté du chemin qu'on entreprendra afin de le marquer et de le maintenir à perpétuité et de garantir les fonds voisins. On redressera les sinuosités autant qu'il sera possible, sans*

est très évasif sur la manière dont doivent être conduits ces travaux. On apprend simplement qu'ils seront suivis par un piqueur et qu'il serait bon qu'il le fasse gratuitement sans plus de précision. Turgot en revanche, développera considérablement cet aspect dans son instruction de 1775. Tout d'abord, il précise avec minutie la manière dont doivent être conduits ces travaux. Sur les « *plans et d'après les directions tracées par l'ingénieur en chef de la Province ou les sous-ingénieurs du département* », les ateliers doivent être conduits par « *des conducteurs ou piqueurs* » qui ont la charge également de « *distribuer et recevoir les tâches, surveiller les ouvriers, les instruire et les diriger dans leur travail* ». Ces conducteurs sont eux-mêmes surveillés par des conducteurs généraux en charge de plusieurs ateliers qui rendront compte aux ingénieurs. Turgot ne s'arrête pas là et prévoit un dispositif de « *police des ateliers* » afin de « *prévenir le trop grand engorgement des ateliers et la confusion qui en est la suite* » et ainsi « *faire régner l'ordre* ». Il prévoit ainsi une stricte répartition des indigents par paroisse et, à l'intérieur de chacune d'elle, de les partager par brigade de 10 à 12 avec un chef à leur tête. Deux appels seront faits chaque jour par le conducteur afin de bien connaître les travailleurs. Tout cela se fait sous la direction de chaque subdélégué avec l'aide des curés qui connaissent bien les indigents de leurs paroisses. Enfin, Turgot organise une distribution méthodique des tâches entre les différentes brigades. Tout est donc établi pour que les ouvriers travaillent correctement. Cependant, cette instruction fut loin d'avoir été appliquée à la lettre. Au contraire, Pajot de Marcheval ne change rien à son ordonnance établie en 1771 à la suite de la réception de celle de Turgot. Aussi, concernant la conduite des travaux il est difficile de déterminer comment ils étaient dirigés puisqu'elle indique seulement qu'il sera établi une personne « *chargée de la conduite de l'atelier* »⁵⁴⁵. Ainsi au sein de l'atelier de charité de Briançon établi entre février et mai 1779, il est indiqué qu'un piqueur est à sa tête recevant 20 sols par jour, le manœuvre ordinaire étant payé 12 sols. Nous savons que c'est lui qui dresse l'état des journées employées à l'atelier mais quant à son action de conducteur d'ouvrage aucun élément ne nous permet de déterminer la manière dont il l'exerce. Cependant, des doutes peuvent être émis sur la qualité de la réalisation de cette tâche. Alors que Turgot préconise dans son instruction de scinder les travailleurs en brigade de 10 à 12 personnes avec un chef à leur tête, le piqueur de Briançon semble avoir été seul pour environ 60

s'écarter pour autant de la direction ordinaire et actuelle ». AN F¹¹ 1191, Instruction sur les travaux de charité du 11 octobre 1770.

⁵⁴⁵ ADI 2C 1010, Article 4 de l'ordonnance de M. l'intendant concernant les ateliers de charité du 25 avril 1771.

manœuvres présents dans l'atelier⁵⁴⁶. Cet exemple particulier indique donc qu'il est peu probable que tout était mis en œuvre pour assurer la plus grande solidité des ouvrages réalisés. Cela paraît confirmé par les déclarations de Caze de la Bove lors de son arrivée à la tête de l'intendance du Dauphiné en 1784. Il fait le constat que les travaux de charité manquent d'utilité non seulement parce que la distribution des fonds n'a pas été faite de manière sérieuse⁵⁴⁷ mais également parce qu'on a « *négligé dans la suite de donner à leur exécution une attention suivie* »⁵⁴⁸. Aussi, le règlement de Caze va-t-il apporter des changements notables à celui de Pajot et finalement se conformer à l'instruction de Turgot avec dix ans de retard. En effet, ce règlement est marqué par la participation active du personnel des ponts et chaussées. Ce dernier intervenait très épisodiquement sous l'intendance de Pajot de Marcheval⁵⁴⁹, la conduite étant certainement confiée à du personnel de la ville qui le plus souvent semble avoir travaillé gratuitement comme le préconisait Terray⁵⁵⁰. À partir de 1785, tout comme elle a pris une part primordiale dans le choix des travaux, l'administration des ponts et chaussées va être au cœur de toute la conception des ouvrages en encadrant étroitement la conduite des ateliers. L'ingénieur en chef des ponts et chaussées est ainsi chargé de se « *procurer, par ceux de chaque départements, les plans, devis et détails estimatifs des ouvrages approuvés* » (art. 6). Ces indications doivent être scrupuleusement suivies par les conducteurs des ateliers qui ne seront plus choisis au hasard. Ce sont en effet les subdélégués en concertation avec les ingénieurs qui placent sur chaque atelier « *un piqueur intelligent, et d'une probité reconnue, choisi parmi ceux des ponts et chaussées et qui ne cessera d'y être attaché* » (art. 9). Il semble que l'intendant ait voulu mettre fin au choix des conducteurs par les communautés en leur sein dont on peut penser qu'ils ne mettaient pas toujours une grande rigueur dans le suivi des travaux. Désormais, le choix sera fait sur un critère de compétence afin qu'il soit capable de suivre les plans des ingénieurs. Les communautés continueront à nommer les conducteurs seulement « *dans le cas auquel le peu*

⁵⁴⁶ AM Briançon GG 119, Voir les « État des journées qui ont été employées à l'atelier public de charité » dressé pour février à mai 1779.

⁵⁴⁷ Cf. *Supra*, p. 122 et s.

⁵⁴⁸ BMG O 9906, Préambule du règlement concernant les ateliers de charité de l'intendant Caze de la Bove du 15 décembre 1785.

⁵⁴⁹ Sous Pajot de Marcheval la participation de membres de l'administration des ponts et chaussées à la conduite des travaux n'est mentionnée que pour six ateliers. Pour l'année 1781, il est précisé que 4000 livres ont été utilisées pour « *honoraires accordés aux neuf ingénieurs des ponts et chaussées pour la rédaction des devis et détails et pour la conduite des travaux* ». ADI 2C 1012, État de distribution des fonds des ateliers de charité pour l'année 1781.

⁵⁵⁰ La plupart des ateliers semblent avoir été conduits gratuitement puisque seuls 77 ateliers sur les 310 pour lesquels nous avons des renseignements entre 1771 et 1780 ont engagé des frais pour la conduite des travaux. Au total ces frais s'élèvent à 15931 livres et 9 sols.

d'importance de l'atelier n'exigera pas un piqueur ». Mais cela ne les exonère pas pour autant de réaliser un travail de qualité puisque l'article précise que ces « *syndics* » choisis par les communautés « *seront tenus de se conformer aux dispositions prescrites pour les piqueurs* » (art. 10). Ces dispositions sont particulièrement contraignantes. En effet, il est prévu que ces piqueurs seront sous la surveillance étroite du subdélégué et des ingénieurs des ponts et chaussées⁵⁵¹ qui devront s'assurer qu'ils ne s'écartent à aucun moment des indications contenues dans le devis dressé par les ingénieurs⁵⁵². En effet, il est prévu, d'une part, un contrôle aléatoire par le subdélégué auquel le piqueur devra présenter les devis « *chaque fois que ce dernier jugera à propos de contrôler l'ouvrage* » (art. 9). D'autre part, un contrôle permanent est assuré par chaque ingénieur de département qui « *pendant l'exécution des travaux [...] se rendra sur les ateliers, examinera si les ouvrages seront exécutés conformément au devis, et s'ils sont conduits avec l'intelligence et l'économie désirable* » (art. 14). Tout est d'ailleurs fait pour que cette conduite soit réalisée le plus sérieusement possible puisque le règlement prévoit également des gratifications pour les piqueurs les plus méritants⁵⁵³.

Alors que le règlement de Caze de la Bove est tout à fait semblable aux prescriptions de Pajot de Marcheval en ce qui concerne les mesures relatives à la condition des ouvriers employés dans les ateliers, il évolue sensiblement en ce qui concerne la manière d'exécuter les travaux. Celle-ci est réglée précisément et placée sous la surveillance de l'administration des ponts et chaussées⁵⁵⁴. À partir de 1786 on voit ainsi chaque année entre 4000 et 4600 livres accordées pour les « *honoraires accordés aux*

⁵⁵¹ L'article 7 du règlement prévoit une collaboration étroite entre ces deux autorités. Il dispose ainsi que « *comme il est nécessaire que les subdélégués connaissent et surveillent chaque établissement de charité situé dans leur arrondissement, il en sera fait dans nos bureaux un Etat particulier par subdélégation, lequel sera adressé, et indiquera chaque atelier, la somme totale à y dépenser, celle offerte et celle accordée par l'administration, ainsi que le nom de l'ingénieur qui aura fait le projet et qui devra en suivre l'exécution. On y joindra en même temps les plans, devis et détails estimatifs des ouvrages dont il prendra connaissance, et qu'il fera passer ensuite à l'ingénieur du département, en se concertant avec lui pour leur exécution* ».

⁵⁵² L'article 9 dispose ainsi que « *le piqueur ne pourra s'écarter, sous aucun prétexte, des dispositions du devis, ni se permettre d'y faire des changements, à moins qu'il n'ait eu ordre par écrit de l'ingénieur du département qui aura soin d'en prévenir l'ingénieur en chef, assez à temps pour que ce dernier puisse nous rendre compte et prendre notre décision* ».

⁵⁵³ L'article 17 du règlement prévoit qu'« *il sera pris, sur les fonds fournis par le roi, une somme pour être distribuée à ceux des piqueurs, dont on nous rendra un compte avantageux, et qui se seront distingués par leur conduite, leur économie et leur activité* ».

⁵⁵⁴ Cette participation des Ponts et Chaussées aux ateliers de charité est loin d'être évidente. Le débat a eu lieu en Haute-Guyenne lors de l'établissement du « *règlement pour la régie des ateliers de charité et la confection des ouvrages* » par l'Assemblée provinciale de Haute-Guyenne en 1780. Ce dernier ne prévoyait pas l'intervention de l'administration des ponts et chaussées dans la surveillance des travaux ce qui a été vivement critiqué par l'intendant qui dénonçait l'incompétence des conducteurs placés à la tête des ateliers de charité. Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 52-53 et p. 82-84.

neuf ingénieurs des ponts et chaussées pour la rédaction des devis et détails estimatifs et pour la conduite des travaux »⁵⁵⁵. On peut supposer également que, pour chaque atelier, des frais de conduite plus importants que ceux notés pour la période antérieure ont été versés. Aussi, alors que l'impératif social est à la base du choix de la régie comme mode de fonctionnement des ateliers de charité, c'est l'impératif de qualité des travaux qui va concentrer l'attention des différentes autorités qui en font le cœur de leur réglementation. Une évolution qui se fait sentir dans les dernières années de l'Ancien Régime semble amorcer même une certaine mise à l'écart de l'impératif d'assistance. En effet, alors que le paiement d'un entrepreneur est formellement proscrit par Turgot, l'usage de mode d'exécution y faisant appel apparaît notamment en 1789. En effet, auparavant on ne trouve que deux exemples d'appel à un entrepreneur par le biais de l'adjudication au bail au rabais en 1772. Mais ce recours est justifié par la spécificité des travaux entrepris qui demandent des compétences particulières⁵⁵⁶. Par ailleurs, des conditions concernant l'emploi des ouvriers pèsent sur l'entrepreneur puisque « *l'adjudicataire sera obligé à n'employer pour manœuvres que des gens peu aisés des communautés* ». Elle pèse d'autant plus lourdement que l'intendant semble effectuer un contrôle sur le respect de cette condition. Il indique en effet à la suite de cette indication, « *ce qui a été fait* »⁵⁵⁷. En 1789, le recours à un entrepreneur semble plus fréquent et concerne tout type d'ouvrage. En effet, parmi les trente ouvrages subventionnés cette année nous apprenons que la réalisation de quatre d'entre eux a été confiée à un entrepreneur. Deux d'entre eux ont été donnés par adjudication⁵⁵⁸, un autre par marché à forfait⁵⁵⁹ et enfin un autre dont il est difficile d'identifier s'il a été délivré par le biais d'une adjudication ou par la conclusion d'un marché de gré à gré. Concernant ce dernier atelier, nous déduisons cette attribution à un entrepreneur du fait que l'ingénieur précise dans le détail estimatif des travaux que le dixième de bénéfice qu'il est d'usage d'accorder à l'entrepreneur dans le cas de marchés

⁵⁵⁵ ADI 2C 1012, État de distribution des fonds des travaux des ateliers de charité pour l'année 1786. Ainsi entre 1786 et 1788, 13200 livres ont été affectées à cette dépense.

⁵⁵⁶ Pour un des deux ouvrages il est précisé que « *les ouvrages consistant en construction et chaussées de ponts ont été donnés par entreprise* ». C'est donc du fait de leur qualité d'ouvrage d'art qu'un entrepreneur a été sollicité. Cf. ADI 2C 1011, état général des travaux de charité faits en 1772.

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ La communauté de Vizille a réalisé des travaux de repurgement de ruisseau par le biais de l'adjudication. ADI 3C32, Procès-verbal de l'adjudication du 9 mars 1790. De même, la communauté de Sousville pour des travaux à une fontaine publique. ADI 3C33, Devis et détails estimatifs dressés par l'ingénieur en chef du département le 21 juillet 1788.

⁵⁵⁹ La communauté d'Huez en Oisans a utilisé les 150 livres qui lui ont été accordées pour déblayer les éboulis qui coupent un chemin accédant au lieu en donnant le travail à « *prix fait* ». ADI 3C33, Délibération de la commune d'Huez du 12 décembre 1790.

passés par adjudication ou de gré à gré⁵⁶⁰ n'est pas compris dans le total du prix des travaux « *attendu que ce chemin se fait par atelier de charité* »⁵⁶¹. L'utilisation d'un mode d'exécution explicitement proscrit pour cause d'incompatibilité avec l'impératif d'assistance est donc réalisée à plusieurs reprises à la seule condition que l'entrepreneur ne touche pas le dixième de bénéfice.

L'utilisation des fonds d'ateliers de charité tend à se déconnecter de plus en plus de l'impératif d'assistance, son fonctionnement étant de moins en moins tourné vers sa satisfaction et de plus en plus vers la seule réalisation de travaux. Toutefois, cela n'a pas été nécessairement gage de réussite, il est en effet difficile de dire si les ateliers de charité ont pleinement donné satisfaction à cet égard.

2. Le résultat de l'exécution des travaux : l'efficacité incertaine des ateliers de charité

Selon Anne-Sophie Condette-Marcant, pour les travaux effectués en régie à la tâche ou à la journée « *il est difficile de parler de réception* ». En effet, dans le cadre de ce mode d'exécution « *le plus souvent il n'y a pas de déplacements sur les lieux d'experts. Le commissaire aux ouvrages nommé pour la surveillance des travaux en cours d'exécution appose la mention selon laquelle les travaux donnent satisfaction* »⁵⁶². De la même manière que les travaux exécutés par le biais de la régie ne sont pas véritablement soumis à une procédure de réception tout indique que les ateliers de charité n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de la qualité des travaux réalisés en leur sein. Un contrôle *a posteriori* était organisé pour vérifier la régularité des comptes de chaque atelier. Nous pouvons ainsi constater en Dauphiné l'existence d'« Etat général des travaux faits » dressé par l'intendant chaque année dans lequel sont indiqués, la nature des travaux, le montant des contributions volontaires et des subventions royales, le prix des journées de travail et la durée des ateliers⁵⁶³. Toutefois, ces documents n'apparaissent

⁵⁶⁰ Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 238.

⁵⁶¹ ADI 3C33, Détails estimatifs établis pour réparation un chemin de la communauté daté du 18 septembre 1789.

⁵⁶² Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 501.

⁵⁶³ Outre le contrôle *a priori* par lequel les contrôleurs généraux des finances examinent les propositions de travaux que les intendants listent dans un « état de distribution », un contrôle *a posteriori* de la comptabilité des ateliers est effectué. Necker demande ainsi en 1778 « *qu'on ait le plus grand soin de présenter les comptes de chaque atelier dans le même ordre où ils auront été approuvés ; c'est le seul moyen d'en justifier la régularité* ». Cité in Jean Imbert, « Les institutions sociales... *op. cit.* », p. 55.

que pour la période 1771-1780, c'est-à-dire jusqu'à la fin du ministériat de Necker, et ne présentent aucune trace de remarque formulée par les contrôleurs généraux⁵⁶⁴. Par conséquent, on ne saurait dire si ces relevés comptables se sont accompagnés de vérification de la qualité des ouvrages. Au sein des instructions de Terray et de Turgot la procédure de réception des travaux n'a pas fait l'objet de développements importants. Ainsi, l'abbé Terray prévoit une réception par l'ingénieur en chef du département. Une fois que lui sera remis les rôles des journées d'ouvriers établis par les piqueurs, l'ingénieur en chef « *dans ses tournées visitera les ouvrages exécutés et en rendra à compte à M. l'intendant qui en instruira M. le contrôleur général* »⁵⁶⁵. Turgot quant à lui, s'il est particulièrement précis sur la manière d'organiser et de surveiller le travail des ouvriers pendant le fonctionnement de l'atelier, ne donne aucune indication sur une éventuelle réception des travaux par un tiers à l'issue de leur réalisation puisque c'est le conducteur des travaux lui-même qui en établira le « *certificat de réception* »⁵⁶⁶.

Cette absence de réglementation de la réception des travaux se retrouve au niveau local. Pajot de Marcheval est muet sur ce point dans son ordonnance. Toutefois, il ne se désintéressa pas totalement de la qualité des travaux puisqu'on apprend qu'en 1778 le sieur Perrier a été « *chargé de vérifier une partie des ouvrages exécutés sur les fonds destinés aux travaux de charité* » et qu'il a reçu pour cela 600 livres, prises sur les fonds des ateliers de charité, « *à titre de gratification pour l'indemniser de ses frais de voyage* »⁵⁶⁷. Cette vérification semble cependant exceptionnelle, aucune mention d'un versement pour vérification de travaux n'ayant été observée les autres années. Devant le constat du défaut de qualité des travaux réalisés, Caze de la Bove a voulu rendre cette vérification plus systématique. Ainsi, bien que Terray et Turgot n'en prévoient pas, Caze va explicitement organiser, non pas une véritable réception des travaux, mais une vérification *a posteriori* des ouvrages réalisés. En effet, il prévoit à l'article 16 de son règlement que « *l'ingénieur du département fera à la fin de chaque campagne, un état de situation des ouvrages, d'après lequel l'ingénieur en chef auquel il s'adressera, formera un état général qu'il nous fera parvenir en même temps que les pièces justificatives, à l'effet de nous mettre à portée de juger du progrès des ouvrages, des dépenses faites et de celles nécessaires pour continuer s'il en est besoin, les travaux et les conduire à leur*

⁵⁶⁴ ADI 2C1011 et 1012.

⁵⁶⁵ AN F¹¹ 1191, Instruction sur les travaux de charité du 11 octobre 1770.

⁵⁶⁶ BMG O 5239, Alinéa 37 de l'instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité du 2 mai 1775.

⁵⁶⁷ ADI 2C 1011, État général des travaux de charité faits en 1778.

perfection dans les campagnes suivantes ». Bien qu'il ne s'agisse pas d'un véritable contrôle pouvant avoir des conséquences sur l'octroi des fonds pour le paiement des salaires, le souci de qualité des ouvrages est malgré tout présent. Il est demandé à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées de faire un rapport sur l'état des travaux réalisés afin de vérifier leur état d'avancement et, si besoin est, de déterminer ceux qu'il faudra choisir les années suivantes pour les mener à bien. C'est en partie comme cela que réfléchira notamment la commission intermédiaire des États du Dauphiné qui explique que sur les trente ouvrages qu'elle a choisis pour 1789, neuf d'entre eux l'ont été « *pour continuer des ouvrages utiles et déjà commencés les années précédentes* »⁵⁶⁸. Le choix des ouvrages n'est donc motivé ici que par la nécessité de parfaire la réalisation d'un ouvrage.

Toutefois, du fait de l'absence de contrôle des travaux réalisés, il est difficile de porter un véritable jugement sur la qualité des ouvrages réalisés et ainsi de savoir si les précautions prises par l'intendant ont permis de garantir la réalisation de travaux de bonne qualité. Nous devons simplement nous contenter des brèves observations formulées par l'ingénieur en chef des ponts et chaussées qui, dans un mémoire adressé à la Commission intermédiaire des États du Dauphiné, explique que les ateliers de charité « *ont contribué à réparer des communications vicinales, à établir des canaux d'arrosages distribués avec la plus grande industrie dans nos montagnes, à conduire des eaux pour l'établissement de fontaines dans les bourgs et villages qui manquaient de cet établissement si nécessaires* ». Il précise toutefois immédiatement ce constat en affirmant que « *si ce bienfait du gouvernement avait été partagé entre les provinces du Royaume à proportion de leur besoin, le Dauphiné aurait été mieux traité* »⁵⁶⁹. Les ateliers de charité ne permettent donc pas de répondre à tous les besoins identifiés par l'ingénieur en chef mais ce qui a été réalisé semble avoir contribué réellement à l'amélioration de l'état des équipements de la province. Il convient toutefois de nuancer quelque peu ce bilan dressé par la Commission au regard du compte rendu remis par Caze de la Bove à l'Assemblée nationale tirant le bilan de son activité à la tête de l'intendance du Dauphiné. Ce dernier explique que « *la majeure partie des fonds destinés aux travaux de charité [ont] été employée à réparer les chemins vicinaux* » mais qu'« *il ne s'est peut-être pas fait autant d'ouvrages qu'il aurait*

⁵⁶⁸ BMG U 2151, Compte rendu de la commission intermédiaire. Dans la province de Haute-Guyenne, Jean-Louis Harouel note également que l'« *on a souvent travaillé plusieurs années de suite au même ouvrage* ». Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 79.

⁵⁶⁹ BMG U 1252, Mémoire sur les travaux publics de la province du Dauphiné rédigé par l'ingénieur en chef des Ponts et chaussées Rolland envoyé le 15 avril 1789 aux commissaires des états.

pu s'en faire si l'on avait pu mettre dans ces travaux l'ordre et l'activité nécessaires, ce que ne permettoit pas la composition de ces sortes d'ateliers auxquels étaient admis des personnes de tout âge et de tout sexe »⁵⁷⁰. L'intendant avait déjà formulé des critiques pointant les lacunes de l'administration des ateliers de charité organisée sous l'autorité de son prédécesseur, mais de son propre aveu, il semble que la nouvelle réglementation qu'il a mise sur pied n'ait pas permis de lever les obstacles à la réalisation de travaux de bonne qualité. Il exprime d'ailleurs un constat fataliste laissant penser que l'utilité des travaux ne pourra jamais être assurée dans la mesure où l'impératif d'assistance qui impose la non-sélection des indigents valides s'y oppose nécessairement. Cette observation est en outre confirmée par la pratique puisque des témoignages qui nous sont parvenus soulignent l'impuissance de l'administration à faire face à la mauvaise volonté des travailleurs dont la présence sur les ateliers est motivée par le seul espoir de trouver de quoi assurer leur subsistance. Ainsi, au sein de l'atelier de charité mis en place à Grenoble à la fin de l'année 1788, les personnes chargées de la surveillance des travaux réclament une gratification qu'elles estiment légitimes notamment du fait des « *injures qu'ils ont essuyées de cette populace* »⁵⁷¹. L'indiscipline des ouvriers qui est suggérée ici semble pouvoir être étendue aux autres ateliers. Déjà, Camille Bloch avait pu faire remarquer que « *l'indiscipline bien connue des ateliers de Paris [...] était un fait général* ». Il évoque en outre la situation des ateliers de charité d'Amiens dans lesquels les ouvriers dans le plus grand dénuement venant travailler dans les ateliers pour des salaires de misère dans des conditions de travail très dures n'hésitent pas à se mutiner dès qu'une suspension des travaux intervient ou si un retard de paiement a lieu⁵⁷². Le même constat est fait par

⁵⁷⁰ ADI 2C 21, Compte rendu en exécution du décret de l'Assemblée Nationale du 28 décembre 1789 par M. Caze, cy devant intendant du Dauphiné.

⁵⁷¹ ADI 2C 866.

⁵⁷² Il semble intéressant de reproduire le témoignage d'un inspecteur des ateliers de charité de cette ville dont nous ne possédons pas l'équivalent pour le Dauphiné mais dont nous pouvons penser que des situations similaires ont pu s'y rencontrer. Citant le rapport de cet inspecteur, Camille Bloch écrit que « *le rapport du 15 décembre s'exprime ainsi* : « Nous avons vu là, se renouveler les fâcheuses scènes de la retraite de Prague. Quatre ouvriers, trois jeunes et un vieux, sont tombés de leur haut, tout engelés (*sic*), comme morts ; on les a échauffés et portés à la ville ; un à l'hôtel-Dieu, âgé de quinze ans, et au risque de n'en pas revenir ; deux de ces jeunes gens, en notre présence. Tous ces malheureux n'ont presque point travaillé aujourd'hui ; nous n'avons pu les ranimer, ni nos inspecteurs, conducteurs, piqueurs non plus ; l'épouvante s'y était mise ». *A l'extrême froid s'ajoute l'extrême dénuement*. « Ils meurent de faim ; la plupart viennent sans déjeuner ou diner ; il s'en est trouvé un vendredi dernier, qui a déclaré n'avoir mangé de deux fois en vingt-quatre heures, chancelant, auquel le fermier Madeleine a renvoyé par son valet de charrue un chateau de pain ». [...] *Le premier janvier à minuit Sellier écrit* : « Il n'a pas été possible de faire travailler aujourd'hui, par l'extrême froid, la dureté de la terre, la nudité des ouvriers, leur extrême misère, leur faiblesse de n'être point nourris (car qu'est-ce que quelques pièces de 12 sous pour une famille de 4, 5 et 6 personnes dont chacun est chargé ?), leur esprit de révolte, et conséquemment leur rage et leur désespoir ». *Plutôt que de rester sur un chantier glacé pour un salaire dérisoire, beaucoup ont jeté leurs*

Marcel Bolotte au sein des ateliers de charité de Dijon dans lesquels les ouvriers font preuve d'une très grande indiscipline et produisent un travail de mauvaise qualité⁵⁷³. La préoccupation d'ouvriers venant chercher de quoi survivre semble par conséquent mal adaptée aux exigences de rigueur et d'efficacité que l'on trouve de plus en plus développées dans les règlements concernant les ateliers de charité⁵⁷⁴. De ce fait, si certains travaux ont nécessairement dû contribuer à l'amélioration des infrastructures de quelques localités, il est fort probable que d'autres n'aient eu qu'une utilité tout à fait limitée.

Rendre le pauvre valide utile au développement de la prospérité du royaume est la grande ambition des ateliers de charité et plus généralement de la politique d'assistance conçue par les hommes de la fin du XVIII^e siècle. Elle constitue la nouveauté par rapport au couple traditionnel associant assistance et protection de l'ordre public qui traverse depuis des siècles les politiques de traitement de la pauvreté. Mais sa réalisation en Dauphiné vient mettre en évidence les écueils sur lesquels cet objectif vient se heurter. Le premier tient tout d'abord à la définition de cette utilité et au choix de la nature d'ouvrage qui est la plus à même de la garantir. La vision du pouvoir central ne coïncide pas nécessairement avec les exigences économiques du moment et du lieu. Malgré une organisation très centralisée de la procédure de choix des ouvrages, les contrôleurs généraux ne peuvent totalement imposer leurs vues et sont contraints de composer avec les exigences locales notamment. Le risque étant parfois de reléguer au second plan le volet assistantiel des ateliers de charité en choisissant des ouvrages inadaptés à ses exigences. Le second écueil est également relatif à la recherche de l'utilité des travaux

*ouils et se sont réfugiés dans des carrières de pierre. Des émeutes se sont produites en deux endroits ; des menaces de mort ont été proférées contre les seigneurs et contre les sergents de ville. « Les mutineries sont dues à l'irrégularité des paiements » ». Camille Bloch, *op. cit.*, p. 404-405.*

⁵⁷³ Marcel Bolotte rapporte les renseignements fournis par une personne chargée de la surveillance d'un atelier de charité à Dijon. Il en ressort que « *les hommes qu'il commande sont paresseux, bavards querelleurs, et travaillent mal ; il les paie à la tâche pour favoriser les meilleurs [...] mais les mauvais veulent gagner autant que les bons ; ils cessent le travail pour boire, et ne le reprennent que lorsqu'on refuse de leur vendre du vin à crédit* ». Marcel Bolotte, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁷⁴ Bien que nous n'ayons pas d'éléments permettant de l'observer en Dauphiné, il convient toutefois d'évoquer les difficultés que peut poser la participation de l'administration des ponts et chaussées. En Haute-Guyenne, répondant à l'intendant qui critiquait l'absence de personnel de cette administration pour contrôler les travaux, les membres de l'assemblée provinciale de Haute-Guyenne font valoir que leur intervention serait illusoire dans la mesure où les ingénieurs peinent déjà à surveiller les travaux aux grandes routes. Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 53. Lorsque ceux-ci sont intégrés à l'administration des ateliers de charité, certains témoignages montrent que leur implication est toute relative. Ainsi l'intendant de la généralité de Riom « *jugeait que les ingénieurs se désintéressaient souvent de cette catégorie de travaux* ». Aimé Coulaudon, *Chazerat, dernier intendant de la généralité de Riom et Province d'Auvergne (1774-1789)*, Thèse de droit, Poitiers, 1932, p. 202.

lorsqu'il s'agit, non pas de choisir la nature de l'ouvrage, mais de déterminer la manière dont les ouvriers doivent travailler pour être le plus efficaces possible. La nécessité de conserver un mode d'exécution des travaux propres à garantir la non-sélection des pauvres doit s'articuler avec celle de ne pas gaspiller les fonds en ouvrages défailants. Ici apparaît une autre contradiction entre des ouvriers qui viennent aux ateliers de charité dans le but de trouver de quoi vivre et des administrateurs souhaitant les rendre productifs. Le bilan de leur fonctionnement laisse penser qu'il est particulièrement difficile de faire des pauvres des agents économiques performants dans la mesure où ces derniers n'y trouvent aucun intérêt, leur seule motivation étant la recherche de quelques subsides pour assurer leur subsistance et celle de leur famille. Ces deux écueils révèlent ainsi la contradiction fondamentale entre le traitement de la pauvreté et l'utilité des pauvres qui est inhérente à l'organisation des ateliers de charité et qui posera problème tout au long de leur existence.



Les « Lumières » du siècle insistent sur la nécessité de procurer du travail pour tous. Aussi est-il inscrit dans l'*Encyclopédie* que « *tout homme qui n'a rien au monde, à qui on défend de mendier, a droit de demander à vivre par le travail* »⁵⁷⁵. Toutefois, si le droit au travail est suggéré en théorie, les ateliers de charité établis pour apporter du travail à ceux qui en manquent sont bien loin de poursuivre un tel objectif. Les indigents valides n'ont aucun moyen d'exiger l'organisation de ces ateliers qui demeurent à la libre disposition du gouvernement monarchique. Par ailleurs, l'amélioration des conditions d'existence des indigents valides apparaît comme étant simplement un élément parmi d'autres qui ont présidé à leur création. En effet, l'étude de cette première période de leur établissement en Dauphiné nous a permis de mettre en relief les multiples facettes de cette institution. Que ce soit au regard des textes du pouvoir central ou de la pratique des autorités locales, il apparaît que les ateliers de charité ne peuvent se résumer à une simple institution d'assistance. Conçus à la fois comme un moyen d'assurer la survie des populations laborieuses frappées de plein fouet par la crise économique qui sévit à la fin du XVIII^e siècle et comme un moyen de garantir l'ordre public menacé par les émeutes que cette crise engendre, ils sont également un instrument au service de l'aménagement du territoire de la région dans la mesure où l'assistance apportée par les ateliers de charité doit rendre le pauvre utile. Or, c'est ce dernier élément qui tend à se développer tout au long de ces dix-neuf années de fonctionnement des ateliers de charité. En effet, les règles encadrant la condition des ouvriers c'est-à-dire concernant leur admission et leur rétribution ne changent pratiquement pas au cours de la période. En revanche, l'encadrement juridique des travaux eux-mêmes ne cesse d'évoluer. Qu'il concerne leur nature ou la manière dont ils sont réalisés, c'est dans ce domaine que les hésitations apparaissent et que la réglementation se modifie. Ces modifications vont toutes dans le même sens, celui de la recherche d'une toujours plus grande utilité des travaux.

Ainsi, à l'issue de cette évolution qui se termine en 1789, l'objectif principal ne réside pas dans l'« occupation » des pauvres pour qu'ils restent calmes et qu'ils puissent pourvoir à leurs besoins essentiels, mais dans la nécessité d'utiliser efficacement les fonds afin de les faire participer au développement économique de la région. Toute la réglementation encadrant le fonctionnement des ateliers de charité est fondée sur cet impératif. Concernant le choix des travaux tout d'abord, la nature des travaux subventionnés ainsi que leur localisation dépend essentiellement du bénéfice économique

⁵⁷⁵ Cité in Jean Imbert, « Les institutions sociales... *op. cit.* », p. 86.

qu'ils peuvent apporter au Dauphiné. Par ailleurs, les salaires fournis aux travailleurs des ateliers ne sont pas calculés en fonction de ce qui leur est nécessaire pour vivre mais en fonction de la quantité et de la qualité du travail produit. Enfin, la présence de plus en plus forte du personnel des ponts et chaussées que ce soit au moment du choix des travaux ou lors de l'exécution de ceux-ci laisse apparaître les ateliers de charité comme un véritable rouage de la politique de travaux publics de la région. Toutefois, malgré cette prédominance de l'utilité qui s'installe progressivement, se maintiennent toujours à ses côtés certains principes cardinaux de l'assistance par le travail qui permettent de distinguer les ateliers de charité de simples travaux publics ordinaires. En effet, demeure affirmée toujours avec la même vigueur la nécessité de faire en sorte que toute personne quelle que soit sa capacité de travail soit admise et que les ateliers soient répartis sur tout le territoire de la région. Le traitement de la pauvreté devient donc une préoccupation subsidiaire dans l'organisation des ateliers de charité qui, dans le Dauphiné, se résume simplement à permettre l'accès aux travaux au plus grand nombre possible d'indigents valides.

Cette évolution est consacrée et poursuivie au cours de la période révolutionnaire. Si la période couvrant les dix-huit dernières années de l'Ancien Régime se caractérise par le développement de l'impératif d'utilité face à celui du traitement de la pauvreté, celle couvrant la période révolutionnaire est marquée par la disparition progressive de ce dernier objectif dans l'élaboration de la réglementation des ateliers de charité. Entre 1790 et l'an III, tout l'objet de notre étude sera de constater le déclin de cet impératif au sein des ateliers de charité organisés ou non organisés dans les trois départements issus du démembrement de l'ancienne province du Dauphiné : l'Isère, la Drôme et les Hautes-Alpes.

CHAPITRE SECOND.

La consécration de la primauté de l'utilité des pauvres sous la Révolution (1790-an III)

À l'issue de la période d'Ancien Régime, la primauté de l'utilité des travaux dans l'organisation des ateliers de charité est actée. Pour autant, les ateliers de charité demeurent des institutions destinées au traitement de la pauvreté et, en tant que telles, possèdent certaines spécificités prenant en considération la condition des indigents qu'elles ont pour but d'assister. Ces dernières sont cependant ramenées à une position subsidiaire et la Révolution va poser le problème de savoir dans quelle mesure elles vont se maintenir ou être évacuées. En effet, l'essentiel des textes révolutionnaires qui interviennent sous la Constituante et la Législative, se caractérisent par une remarquable absence de développements concernant la condition des pauvres valides. Dans les rapports présentés devant l'Assemblée nationale et les textes législatifs, la question principale est de savoir comment utiliser le plus utilement pour le développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, en somme pour la « prospérité nationale », les fonds qui seront affectés à ces ateliers.

Des sommes relativement importantes sont débloquées pour cet objet et réparties entre l'ensemble des départements de France. Contrairement à la période précédente, ces sommes ne sont pas régulièrement attribuées à chaque territoire tous les ans mais sont versées par à-coups au gré des besoins. Ainsi, une première somme de 30 000 livres sera distribuée à chaque département par le biais de la loi du 13 juin 1790. 15 millions de livres seront ensuite débloquées à la fin de l'année 1790 et distribuées en plusieurs fois par le biais de trois lois, celle du 19 décembre 1790, du 19 juin et du 9 octobre 1791. À titre de comparaison, les revenus des hôpitaux qui constituent le principal foyer d'assistance au début de la Révolution s'élèvent en 1790 à environ 14 millions de livres⁵⁷⁶ soit un chiffre à peu près équivalent à la subvention accordée aux ateliers de charité.

⁵⁷⁶ Alan Forrest, *op. cit.*, p. 72.

L'Assemblée législative accorde également des fonds par la loi du 22 janvier 1792 qui ouvre deux millions cinq cent mille livres dont la distribution entre tous les départements est réalisée par la loi du 12 juillet 1792. Chaque département issu du démembrement de l'ancienne province du Dauphiné - l'Isère, la Drôme et les Hautes-Alpes - prend part à ces différentes distributions et recevra une partie des fonds du Trésor public⁵⁷⁷. La Convention a également envisagé l'organisation de travaux de secours mais pas selon les mêmes modalités. Ces lois ne sont pas toujours accompagnées d'une distribution de fonds. Si celle du 21 pluviôse an III prévoit la distribution d'une somme se montant à dix millions de livres, ce n'est pas le cas de celle du 24 vendémiaire an II qui ne prévoit aucune subvention.

Le cadre général de l'organisation des ateliers de charité est constant sous la Constituante et la Législative. Le département est choisi comme échelon administratif compétent pour organiser la répartition de la subvention au sein de son territoire et pour l'organisation de son utilisation c'est-à-dire de l'exécution des travaux. Les lois prises sous la Convention se distinguent dans la mesure où celle de l'an II envisage leur organisation au niveau du canton alors que celle de l'an III désigne l'administration de district comme autorité compétente. Toutefois, comme nous le verrons dans la suite de notre développement ces deux dernières lois n'ont pour ainsi dire pas été appliquées ou ont simplement connu un début d'application. Par conséquent, notre étude concerne essentiellement l'application des lois prises par les assemblées Constituante puis Législative. Ce sont donc les pratiques des autorités départementales qui retiendront plus particulièrement notre attention.

Ces dernières ne sont pas homogènes et tranchent en cela avec l'unité d'organisation sur tout le territoire qui avait cours dans le Dauphiné d'Ancien Régime. Sous la Révolution les départements dauphinois connaissent deux types de situations différentes. La première se caractérise par une soumission des administrations départementales aux textes révolutionnaires. Leur application se manifeste par une quasi-totale absence de référence à l'impératif d'assistance et les ateliers de charité n'apparaissent finalement ni plus ni moins que comme des éléments ordinaires de la politique de travaux publics des départements (section 1). Cette première situation constituant une rupture avec les pratiques d'Ancien Régime est celle dans laquelle se trouvent les départements de la Drôme et de l'Isère. Les intérêts des travaux déterminent

⁵⁷⁷ Voir le Tableau n° 4 p. 175.

les règles d'organisation des ateliers de charité alors que les intérêts des indigents sont laissés de côté. Mais la période révolutionnaire se caractérise également par des manifestations de réticences à la rupture avec les anciennes pratiques. Le département des Hautes-Alpes se distingue ainsi en maintenant le traitement de la pauvreté comme objectif principal de la réglementation des ateliers de charité qu'il élabore, se plaçant ainsi en opposition aux directives du pouvoir central (section 2).

Tableau n° 4 : Fonds destinés aux travaux de secours attribués à chaque département durant la période révolutionnaire⁵⁷⁸ :

	Drôme	Hautes-Alpes	Isère
Loi du 13 juin 1790	30 000 livres	30 000 livres	30 000 livres
Loi du 19 décembre 1790	80 000 livres	80 000 livres	80 000 livres
Loi du 19 juin 1791	-	-	50 000 livres
Loi du 9 octobre 1791	50 000 livres	70 000 livres	50 000 livres
Loi du 12 juillet 1792	65 000 livres	39 000 livres	29 000 livres

⁵⁷⁸ Les chiffres proviennent des textes de lois qui mentionnent la somme reçue par chaque département. ADI L 661. Ce tableau ne comprend pas les fonds reçus par les districts dauphinois sur la part des 10 millions de livres consacrées aux travaux de secours par la loi du 21 pluviôse an III. Nos données sont incomplètes, aucune information ne nous est parvenue pour certains districts.

Section 1.

La rupture avec les ateliers d'Ancien Régime : la mise à l'écart de l'impératif d'assistance

Les principes de la réglementation révolutionnaire marquent une véritable évolution par rapport à ceux de l'Ancien Régime. Lors de la période précédente, nous avons pu mettre en lumière une tendance à reléguer le traitement de la pauvreté au second plan du fait d'une plus grande attention portée par les contrôleurs généraux des finances et les administrateurs du Dauphiné à la recherche de l'utilisation la plus efficace des fonds destinés aux ateliers de charité. Dans les textes révolutionnaires la logique est poussée encore plus loin dans la mesure où les considérations relatives à la condition des indigents en sont presque totalement absentes. Cela semble parfaitement cohérent avec la logique de la philosophie libérale du temps qui interdit à l'État de perturber le libre fonctionnement du marché du travail en intervenant trop puissamment dans le domaine économique. Les travaux publics organisés pour venir en aide aux indigents doivent donc se fondre dans l'activité économique ordinaire sans la perturber. Établis dans un contexte où il est majoritairement admis que « *la seule reconnaissance d'une liberté du travail [...] suffit à assurer l'accès au travail et donc la résorption de la pauvreté* »⁵⁷⁹, les ateliers de charité, en tant qu'institution où l'État fournit directement du travail aux indigents valides, sont regardés avec méfiance et n'occupent qu'une place marginale dans le dispositif d'assistance révolutionnaire (§1). Cette méfiance a des conséquences sur le fonctionnement même des ateliers de charité. Les fonds affectés à leur financement ne sauraient être employés en pure perte et doivent apporter un bienfait au développement du commerce, de l'agriculture ou de l'industrie. Aussi, l'assistance n'occupe qu'une place marginale dans l'organisation des ateliers de charité. Une réglementation dans laquelle les intérêts des indigents sont prioritaires risquant d'entrer en contradiction avec l'intérêt des travaux entrepris (§2).

⁵⁷⁹ Diane Roman, *op. cit.*, p. 175.

§1. La marginalisation des ateliers de charité dans le dispositif révolutionnaire d'assistance aux indigents valides

La question de l'assistance s'est posée avec une grande acuité pendant la période révolutionnaire. Après avoir proclamé les droits du propriétaire dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la nécessité se fait sentir de donner l'assurance à ceux qui ne possèdent rien que leur existence n'est pas moins importante que celle du riche possédant⁵⁸⁰. Aussi, l'assistance aux pauvres figure parmi les priorités explicites du gouvernement national. Sous les Assemblées constituante et législative, des comités de députés s'établissent sur une base permanente en vue d'étudier les questions d'aide aux indigents. De janvier 1790 à octobre 1791 est établi un Comité de mendicité. Sous la Législative, il est remplacé par un Comité de secours qui sera conservé sous la Convention jusqu'en avril 1794 avant que le Comité de Salut public ne se saisisse des questions d'assistance et ne se substitue à lui⁵⁸¹. Le Comité de mendicité, dont une grande partie des membres fera également partie du Comité de secours⁵⁸², a un rôle particulièrement important dans la mesure où il fixe pour toute la période les principes qui guideront l'action des révolutionnaires jusqu'à la chute de Robespierre en matière d'assistance⁵⁸³. Parmi eux, l'obligation de travail pour pouvoir bénéficier du soutien de la société occupe une place centrale (A). Toutefois, l'institution des ateliers de charité ne sera pas pour autant au cœur du dispositif d'assistance. Au contraire, ces derniers font

⁵⁸⁰ Face à la montée des paniques villageoises et des atteintes aux propriétés et à la sûreté des personnes qu'elles suscitent, à la rigueur de l'hiver 1789 et à la cherté de la vie, l'Assemblée nationale est de plus en plus pressée de donner des gages de sollicitude envers les plus pauvres. Par exemple, Lambert, inspecteur des apprentis des maisons de l'Hôpital général, conseille à l'Assemblée de « *déclarer dans la constitution, avec plus de clarté s'il y a lieu, que la conservation de l'homme laborieux et utile ne soit pas, pour la Constitution, un objet moins sacré que la propriété du riche, que point d'homme laborieux et utile ne puisse plus être incertain de sa subsistance dans toute l'étendue de l'Empire* ». Louis Trénard, « L'idéologie révolutionnaire et ses incidences », in Jean Imbert, *La protection sociale sous la Révolution française*, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, Paris, 1990, p. 139.

⁵⁸¹ Pour des explications plus en détail sur la formation de ces comités voir *Ibid.*, p. 138-151 ; 187-191 et 210-211.

⁵⁸² Louis Trénard indique que « *malgré les modifications formelles, le Comité de secours désire continuer l'action dans l'esprit de ses prédécesseurs. Au nombre des six secrétaires appointés, on compte quatre anciens titulaires des mêmes fonctions au Comité de mendicité ; le style des procès-verbaux de multiples expressions attestent une continuité et un développement des mêmes doctrines de l'assistance* ». *Ibid.*, p. 188.

⁵⁸³ Alan Forrest explique que sur dix-huit mois « *le comité [de mendicité] se réunit soixante-dix fois et les fruits de ses réunions – un Plan de travail et sept rapports sur les divers aspects de la pauvreté et de l'assistance aux indigents – constituent la base de la nouvelle manière d'aborder la question qui va dominer la pensée de l'Assemblée législative et de la Convention* ». Alan Forrest, *op. cit.*, p. 54.

l'objet d'une certaine méfiance qui a pour conséquences de les reléguer à une position secondaire dans le projet révolutionnaire d'aide aux indigents valides (B).

A. La place centrale du travail dans la politique d'assistance révolutionnaire

Se situant dans la lignée des idées développées à la fin du XVIII^e siècle, les révolutionnaires font du travail « *la clé de tout programme d'assistance* »⁵⁸⁴. La place cardinale de cette notion est tout d'abord la conséquence d'un rejet. Celui de l'immémoriale conception de l'assistance fondée sur l'aumône. Accusée d'encourager la fainéantise, les révolutionnaires lui opposent le travail facteur de développement de la richesse et de la prospérité du pays (1). Cette condamnation de la charité est-elle même la conséquence du projet politique révolutionnaire général et du contrat social à partir duquel la société nouvelle doit être bâtie. L'engagement que chaque citoyen souscrit à l'égard de tous lui donne droit à une protection de la société à l'unique condition qu'il participe à la prospérité commune par le biais de son travail (2).

1. Le refus de l'aumône

Les dix-neuf membres du Comité de mendicité ne sont pas des hommes nouveaux dans le débat autour de l'assistance. Si l'on en croit Alan Forrest plusieurs d'entre eux « *ont joué un rôle important dans le débat sur la charité qui a suscité de vives polémiques au cours des années 1770 et 1780 dans les académies provinciales et dans la presse pamphlétaire. [...] Leurs propositions ont un caractère éminemment pratique qui découle à la fois de l'insuffisance des réformes précédentes et des théories physiocratiques sur la richesse et la prospérité* ». ⁵⁸⁵ La filiation entre les idées réformatrices de la fin de l'Ancien Régime et celles avancées par les révolutionnaires est donc très grande. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, au cours de la seconde moitié du XVIII^e siècle « *les projets d'assistance aux pauvres [...] réunissent un grand nombre d'idées fondamentales des physiocrates et visent à augmenter la richesse et la production du pays* ». Or, « ces

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 146.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, p. 61-62.

projets annoncent les travaux du Comité de Mendicité instauré en 1790 et les grandes lignes du modèle d'intervention de l'État qui sera adopté au cours des années révolutionnaires »⁵⁸⁶. Les principales sources d'inspirations des politiques d'assistance révolutionnaires sont donc à rechercher dans les principes de l'école physiocratique pour qui l'assistance doit être envisagée comme une activité purement économique. Ils se fondent sur une critique virulente de la charité dispensée par l'Église qui est accusée du crime le plus grave « *aux yeux des physiocrates, celui d'encourager le pauvre à l'oisiveté* »⁵⁸⁷. Cette oisiveté mère de tous les vices engendre non seulement des comportements criminels⁵⁸⁸ mais empêchent également le développement économique du pays. Alan Forrest nous apprend ainsi que Turgot dans son article « Fondation » de l'*Encyclopédie* « *prétend que la majorité des institutions de charité traditionnelles va à l'encontre du résultat prévu par leurs fondateurs car elles subventionnent la paresse, réduisent la capacité de production du pays et élèvent les niveaux de taxation* »⁵⁸⁹. Il reproche notamment à celles-ci de « *faire vivre gratuitement un grand nombre d'hommes [...]. C'est [...] diminuer pour l'État la somme du travail et des productions de la terre [...] la race des citoyens industriels est remplacée par une populace vile* »⁵⁹⁰. Plus généralement, cette affirmation rejoint « *l'idée la plus constamment exprimée [qui] est qu'elle habitue à ne rien faire, qu'elle encourage le parasitisme et tend à faire considérer comme normal d'être à la charge de son prochain* ». Celle-ci peut se résumer dans la sentence administrée par l'abbé Montlinot : « *Ce qui entretient le plus la fainéantise et la mendicité [...], c'est l'aumône [...]. Ne faisons plus d'aumônes et détruisons les hôpitaux* »⁵⁹¹. La condamnation de l'aumône est claire car, pour reprendre l'expression de Philippe Sassier, elle est un « *encouragement à l'inutilité* »⁵⁹².

Face à une charité fondée sur l'aumône dont la conséquence est la promotion de la paresse, il faut lui opposer une assistance qui rende le pauvre vraiment utile. S'impose désormais l'idée que pour procurer des ressources aux pauvres valides il faut les faire travailler. Dupont de Nemours considère ainsi l'idée d'assistance par le travail comme un

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 48-49.

⁵⁸⁷ Diane Roman, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁸⁸ Diane Roman cite en effet Turgot qui s'exclame dans l'*Encyclopédie* (V^o Travail) : « *examinez les scélérats que la justice est obligée de condamner à mort. Ce ne sont pas ordinairement des artisans et des laboureurs [...], ce sont des oisifs* ». Lambin de Saint Félix dans son *Essai sur la mendicité* affirme quant à lui que « *l'oisiveté et la fainéantise, surtout chez les gens sans éducation, sont toujours accompagnés des excès de la débauche* ». *Ibid.*

⁵⁸⁹ Alan Forrest, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁹⁰ *Encyclopédie*, article « Fondation », t. VII, p. 73, cité in Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 184.

⁵⁹¹ Cité in *Ibid.*, p. 181.

⁵⁹² Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 180.

« *progrès dans la morale et dans la civilisation* »⁵⁹³. La charité doit définitivement disparaître et le président du comité de mendicité de l'Assemblée constituante, La Rochefoucauld-Liancourt, pourra ainsi s'exclamer que « *nous avons admis comme un principe incontestable que les pauvres valides doivent seulement être aidés par les moyens du travail* »⁵⁹⁴. La conséquence en est que le comité décide que les pauvres valides ne seront assistés que par des offres d'emploi : la distribution d'argent ou de vivres aux individus en état de travailler est désormais abolie⁵⁹⁵. Cette idée d'utilité des pauvres grâce au travail découle directement du projet politique global des révolutionnaires dans lequel le travail constitue la clef de voûte du pacte social qu'ils souhaitent établir.

2. Le travail : clé de voûte du pacte social

Les chercheurs ayant travaillé sur la politique d'assistance révolutionnaire ont désormais établi avec certitude qu'« *une réelle unanimité s'établit chez les auteurs du XVIII^e siècle pour reconnaître une responsabilité de la société à l'égard des pauvres et pour consacrer une obligation d'assistance* »⁵⁹⁶. Celle-ci se traduit avec force à l'article 21 du préambule de la Déclaration des droits de 1793 qui dispose que « *les secours publics sont une dette sacrée* » à la charge de la société. Cette obligation naît du fait que la question du traitement de la pauvreté est inscrite au cœur du contrat social. Les auteurs révolutionnaires en font soit le fondement de celui-ci en arguant que l'origine de l'association politique est à rechercher dans la nécessité d'assurer l'existence des pauvres et des opprimés, soit sa conséquence en affirmant que les droits sociaux sont la contrepartie de l'origine sociale de la misère et notamment du respect du droit de propriété par ceux qui ne possèdent rien⁵⁹⁷. Un contrat entre la société et les pauvres est donc établi dont la teneur peut être énoncée comme le fait l'abbé Mably : « *Un des*

⁵⁹³ Cité in Jean Imbert, « Les institutions sociales... *op. cit.*, », p. 86.

⁵⁹⁴ *Troisième rapport du comité de mendicité*, p. 38. Cité par Diane Roman, *op. cit.*, p. 174.

⁵⁹⁵ Alan Forrest, *op. cit.*, p. 59.

⁵⁹⁶ Diane Roman, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁹⁷ Michel Borgetto a clairement démontré grâce à l'étude des justifications théoriques avancés par les révolutionnaires à l'appui des obligations sociales mises à la charge de la société que « *le pacte social n'a pas seulement été conçu alors comme ayant pour objet la conservation de la liberté et de l'égalité, mais a été conçu également comme ayant soit pour origine, soit à tout le moins pour conséquence la réalisation d'une solidarité minimale entre tous les associés* ». Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 95. Pour une analyse de ces différentes justifications, voir Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 95-109.

*principaux avantages que je trouve à vivre en société, c'est que je suis en droit d'exiger qu'elle pouvoie à ma subsistance, parce que je consens à travailler pour elle*⁵⁹⁸. Philippe Sassier en tire comme conséquence que pour les révolutionnaires « *l'assistance est d'abord un dû dans la mesure où le pauvre remplit de son côté, ses obligations dans le cadre du contrat social c'est-à-dire lorsqu'il travail pour la communauté. [...] En vertu de ce principe, et celui qui travaille et celui qui désire travailler ont droit à l'assistance, soit par l'aide lorsque leur travail ne les soutient pas, soit par le droit à gagner leur vie* »⁵⁹⁹. La notion de « travail » envisagée ici comme la contribution de chaque citoyen à la prospérité de l'État apparaît donc comme le pivot autour duquel s'articulent les obligations de la société et les droits de ses membres⁶⁰⁰. Le pauvre dénué de toute propriété est un citoyen passif dépourvu de droits politiques lui permettant de participer à l'élaboration des lois. En revanche, grâce à son travail il n'est pas totalement en dehors de l'ordre politique en pouvant réclamer des secours à la société. Par conséquent, si la propriété justifie l'acquisition de droits politiques en ce qu'elle permet de payer le « tribut civique », le travail semble présenter en parallèle une justification pour l'acquisition de droits sociaux. Entre le citoyen passif, simplement détenteur des droits civils, et le citoyen actif bénéficiant en plus des droits politiques apparaît la figure intermédiaire d'un citoyen productif pouvant prétendre, non à l'exercice de droits politiques, mais au bénéfice de droits sociaux que le citoyen passif qui ne travaille pas ne peut exercer⁶⁰¹.

Les différents comités révolutionnaires chargés de l'assistance aux pauvres créés au sein de l'Assemblée ne cesseront par conséquent de rappeler les termes du contrat que la société et le citoyen s'engagent à respecter mutuellement. Ainsi dès les premières années de la Révolution, le comité de mendicité de l'Assemblée constituante proclame que « *si celui qui existe a le droit de dire à la société : Faites-moi vivre, la société a également le droit de lui répondre : Donne-moi ton travail* »⁶⁰². Aussi, il est admis que si « *l'assistance des pauvres est un devoir social. Elle n'est due qu'en échange d'une*

⁵⁹⁸ Mably, *Doutes proposés aux philosophes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, La Haye et Paris, Nyon, 1768, p. 39 cité in Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 185.

⁵⁹⁹ Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 185-186.

⁶⁰⁰ Alan Forrest nous apprend que « *l'éthique du travail est très stricte dans la France révolutionnaire [...]. Si l'assistance est trop libérale, il est à craindre que l'oisiveté devienne respectable et, partant, que l'individu soit moins empressé à servir l'Etat. Pour les jacobins en particulier, l'intérêt de l'État passe avant tout, et ceux qui ne contribuent pas au bien commun manquent à leur devoir le plus élémentaire* ». Alan Forrest, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁰¹ Pour une étude et une mise en perspective de la distinction opérée par Sieyès entre citoyen passif et citoyen actif voir notamment Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992, p. 62-69.

⁶⁰² *Premier rapport du comité de mendicité*, p. 237, cité in Diane Roman, *op. cit.*, p. 174.

prestation de travail »⁶⁰³. Il s'en suit logiquement que selon le comité « *le travail est la seule assistance qu'un gouvernement sage peut donner à l'homme en état de travailler* »⁶⁰⁴. Ce principe sera d'ailleurs gravé dans le marbre de la constitution du 3 septembre 1791 qui prévoit l'organisation d'un établissement général des secours publics dont une des fonctions est de « *fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer* ». Cette place du travail comme élément fondamental du contrat social est clairement mis en avant par le député Bernard au nom du comité de secours publics de l'Assemblée législative. Dans un rapport du 13 juin 1792 en préambule à son *Projet de décret sur l'organisation générale des secours publics et sur la destruction de la mendicité* le député pose « *cet axiome digne d'être placé en tête du code de l'humanité* » à savoir que « *tout homme a droit à sa subsistance, par le travail, s'il est valide ; par des secours gratuits, s'il est hors d'état de travailler* ». Le travail est la condition du secours non seulement pour le valide mais également pour l'indigent incapable de travailler. Le député explique en effet que « *par cette nécessité du travail imposée au valide, s'établit entre la société et les individus qui la composent, une réciprocité de devoirs ; ainsi la société qui donne, ne fait que remplir l'obligation de la justice envers celui qui reçoit* ». Il en déduit ainsi l'architecture de l'ensemble de son projet de secours qu'il construit intégralement autour de la notion de travail. « *Nous avons posé, écrit Bernard, que l'assistance du pauvre ne doit point être gratuite, et qu'il doit donner à la société son travail, en échange des secours qu'il reçoit* ». Mais il précise que « *ce principe que nous n'avons appliqué qu'au pauvre en santé, nous en pouvons faire également l'application au pauvre en maladie, à l'enfant, au vieillard* ». En effet, « *loin que les secours accordés au pauvre qui n'est pas susceptible de travail, soient une exception à la règle, ils en sont la confirmation. Vous reconnaîtrez, par exemple, que l'enfant reçoit pour le travail qu'il ne peut encore fournir, mais qu'un jour il fournira ; le vieillard, pour celui qu'il n'est plus dans le cas de donner, mais qu'il a longtemps donné ; qu'enfin celui qui est dans un état passager d'infirmité et de souffrance a droit aux secours pour le travail qu'il a déjà produit, et que, rendu à la société, il pourra encore produire* »⁶⁰⁵. Dans ce cadre, il est intolérable que celui qui ne travaille et qui par conséquent ne respecte pas le pacte social

⁶⁰³ *Ibid.*

⁶⁰⁴ M. de la Rochefoucault-Liancourt, *Quatrième rapport du comité de mendicité – secours à donner à la classe indigente dans les différents âges et dans les différentes circonstances de la vie*, *Archives parlementaires*, séance du 31 août 1790, tome 18, p. 453.

⁶⁰⁵ Bernard, *Projet de décret sur l'organisation générale des secours publics et sur la destruction de la mendicité*, *Archives Parlementaires*, séance du 13 juin 1792, tome 45, p. 138.

en ne participant pas au développement économique du pays reçoive quelque secours que ce soit⁶⁰⁶.

En 1793, la logique demeure. Après avoir affirmé que l'obligation d'assistance qui pèse sur la société est une « *dette sacrée* », l'article 21 de la Déclaration des droits du 24 juin 1793 reprend l'« axiome » posé l'année précédente par le député Bernard en affirmant que « *la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* ». La Convention nationale s'inscrit donc complètement dans la lignée de ses prédécesseurs. Ainsi, dans l'exposé des motifs qui précèdent la loi du 24 vendémiaire an II *contenant les mesures pour l'extinction de la mendicité*, le député Bô affirme à nouveau « *le principe solennellement consacré, que tout homme a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide, il faut que le pauvre qui a des bras, puisse à chaque moment échanger son labeur contre le pain qui doit le nourrir* » et que par conséquent « *le pauvre valide doit être assisté par le travail* »⁶⁰⁷. Les termes du contrat n'ont donc pas changé, la solidarité de la société ne s'exerce qu'à l'égard des utiles et des obéissants qui respectent la convention sociale. « *Il faut donc, affirme Bô, que celui que son sort malheureux fait naître sans propriétés, ou qui les a perdues dans le cours de sa vie, & qui est en état de travailler, ne reçoive des secours qu'autant qu'ils tourneront à l'utilité publique. Il n'est point en politique de vue plus fausse que de favoriser la fainéantise* »⁶⁰⁸.

Le contrat social n'a donc pas été établi pour garantir l'existence de ses membres à n'importe quelle condition. Il ne suffit pas d'être pauvre pour être protégé, il faut encore manifester sa volonté d'être utile à la collectivité en travaillant. Aucune aide sans contrepartie en travail n'est envisagée. Les valides doivent travailler pour recevoir des secours, les invalides ne sont admis à recevoir une assistance que parce qu'ils ont été ou seront utiles à la collectivité⁶⁰⁹. Les révolutionnaires vont donc tenter de mettre en

⁶⁰⁶ Le député Bernard affirme que « *lorsque [la société] ne saurait autrement exister que par leur travail, et que l'obligation pour [ses membres] de s'entraider mutuellement dérive de la nature même de la convention sociale, ce serait recevoir un principe destructif de cette convention, de prétendre que dans un pays, qui, plus que tout autre, n'a de moyens de prospérité, et même d'existence, que dans la réunion de son industrie agricole et commerciale, on puisse tolérer une classe d'homme qui, refusant le travail dont elle est susceptible, consomme sans rien produire, et dévore ainsi la subsistance de l'individu laborieux qui remplit la condition du pacte* ». Bernard, *Projet de décret sur l'organisation générale des secours publics et sur la destruction de la mendicité*, Archives Parlementaires, séance du 13 juin 1792, tome 45, p. 154.

⁶⁰⁷ « Comment Bô voyait la mendicité en octobre 1793 », *Bulletin d'histoire de la sécurité sociale*, juillet 2003, n°48, p. 272.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 270.

⁶⁰⁹ Parmi les justifications avancées pour légitimer les obligations de la société à l'égard de ses membres, il évoque un « *argument couramment invoqué dans les textes de solidarité : à savoir celui consistant à faire de celle-ci non plus tant un devoir justifié par la nécessité de prévenir les atteintes à l'ordre public ou par*

application ces principes qui affirment que du travail doit être fourni aux indigents valides qui en sont dépourvus. Dans ce cadre, les ateliers de charité ne bénéficient de la place centrale qu'ils occupaient au cours du régime précédent. L'action de l'État en matière d'assistance par le travail est pensée différemment sous la Révolution et les ateliers de charité y joueront un rôle plus secondaire.

B. La présence discrète des ateliers de charité au sein de la politique d'assistance révolutionnaire

L'importance donnée à la notion de travail dans le nouvel ordre social révolutionnaire peut laisser penser que l'institution des ateliers de charité, en tant que moyen à la disposition de l'État pour donner du travail à ceux qui en manquent, est amenée à prendre une place cardinale dans le nouveau dispositif d'assistance. Pourtant, l'étude de la politique révolutionnaire donne à voir une situation plutôt inverse. Au sortir de l'Ancien Régime, les avis sur les ateliers de charité établis depuis 1770 ne semblent pas tranchés. Si l'assistance par le travail est plébiscitée l'institution en elle-même est évoquée de manière vague. Au regard des cahiers de doléances et particulièrement des cahiers dauphinois, il semble difficile d'affirmer qu'elle ait fait l'objet d'un véritable engouement (1). Les projets révolutionnaires d'organisation des secours publics confirment cette première impression en assignant aux ateliers de charité un rôle tout à fait secondaire (2).

1. Une évocation ambiguë dans les cahiers de doléances

D'après Michel Bouchet, « *les ateliers de charité jouissaient, à la fin du XVIII^e siècle, d'une grande faveur. En 1789, la plupart des cahiers avaient demandé que, partout où il y aurait des pauvres valides à secourir, ce fût par des moyens de travail*

le souci, pour le gouvernement, de renforcer l'attachement de tous à l'ordre nouveau qu'un devoir justifié par la nécessité, pour la société, de rentabiliser au mieux l'ensemble de ses forces vives : la mise en œuvre d'une politique de solidarité contribuant incontestablement – dans la mesure où elle permet à un certain nombre d'individus d'échapper à la mort ou à la misère –, à préserver le capital humain productif et à accroître par là-même la richesse et la prospérité générales ». Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 106.

qu'on leur vînt en aide »⁶¹⁰. De la même manière, Diane Roman évoque les « réclamations dans les cahiers de doléances tendant à l'ouverture d'ateliers de travail et l'organisation de travaux publics »⁶¹¹. À en croire ces deux auteurs, les ateliers de charité bénéficiaient donc au début de la Révolution d'une grande popularité au sein du royaume. Toutefois, Jean Imbert donne des précisions importantes sur la teneur de ces cahiers de doléances. S'il affirme qu'« une certaine unanimité rassemble l'opinion vis-à-vis [...] des ateliers de travail », il précise toutefois que « le régime de ces ateliers n'est guère précisé, à l'exception de certains cahiers de doléances »⁶¹². Plus loin, il ajoute plus généralement que dans ces documents envoyés à l'Assemblée nationale en 1789 « la plupart du temps les vœux sont vagues »⁶¹³. Par conséquent, bien que l'assistance par le travail soit unanimement reconnue dans l'ensemble des cahiers, la question se pose de savoir si ce sont bien les ateliers de charité tels qu'ils ont été organisés jusqu'à présent par l'administration monarchique qui sont envisagés comme solution au problème de l'indigence valide.

En effet, si l'on se penche sur le cas dauphinois, il apparaît que les ateliers de charité ne sont pas l'objet de la « grande faveur » évoquée par Michel Bouchet. À la différence des habitants des autres provinces du royaume, les dauphinois ne sont pas appelés dans l'hiver 1789 à faire connaître leurs doléances puisque les États provinciaux, restaurés et réunis en décembre 1788 à Romans, ont exercé ces prérogatives avant que la loi ait statué sur les modes d'élection. Néanmoins, ils ne sont pas absents du vaste débat qui se déroule en France ; ils ont exprimé leurs doléances de février à juin 1789 dans ce que Gaston Letonnelier a appelé des « cahiers de remplacement »⁶¹⁴. On y trouve notamment la contribution des curés du diocèse de Grenoble qui, sous l'impulsion de l'abbé Henri Reymond, développent, selon les mots de Michel Bernard, « un « programme » social d'une hardiesse étonnante »⁶¹⁵. Ils se proposent d'utiliser les richesses du clergé pour venir au secours des pauvres. Un bureau de charité doit être créé dans chaque paroisse dont la fonction serait en particulier de donner du travail à tous les

⁶¹⁰ Michel Bouchet, *L'assistance publique en France pendant la révolution*, thèse de droit, Paris, 1908, p. 211.

⁶¹¹ Diane Roman, *op. cit.*, p. 174.

⁶¹² Jean Imbert, « Les institutions sociales... *op. cit.* », p. 87.

⁶¹³ *Ibid.*, p. 120.

⁶¹⁴ Jean Imbert (dir.), *op. cit.*, p. 133. Voir également Robert Chagny, « Printemps 89... ou comment les Dauphinois sans y avoir été invités, ont exprimé leurs doléances » dans Vital Chomel, *les débuts de la Révolution française en Dauphiné*, Presses universitaires de Grenoble, 1988, p. 159-160 et Gaston Letonnelier, *les cahiers de doléances en Dauphiné*, Grenoble, Arthaud, 1935.

⁶¹⁵ Michel Bernard, « Revendications et aspirations du Bas-Clergé dauphinois à la veille de la Révolution », in *Cahiers d'Histoire*, 1956, n°4, p. 345.

inemployés⁶¹⁶. Le *Cahiers des curés de Dauphiné* met donc en avant le travail comme moyen privilégié de secours pour les indigents valides⁶¹⁷. En effet, les curés considèrent que « *la mendicité est un mal et non pas un crime : ce n'est donc pas une punition qu'il lui faut, mais un remède* ». Ce remède, qu'ils souhaitent financer grâce à la quatrième partie des biens du clergé qui constitue un « *droit acquis* » pour les pauvres, « *consiste essentiellement à fournir de l'occupation à toutes les familles qui peuvent y être exposées par un défaut de ressources locales ou personnelles : à former dans toutes les paroisses du royaumes, sans exception, un bureau de charité, qui, sous l'inspection d'un bureau général d'administration, établi dans chaque ville épiscopale, y entretiendrait différents genres d'ateliers pour toutes les saisons et pour tous les âges, et procurerait d'ailleurs aux communautés, les ressources qu'une bonne constitution doit toujours leur offrir* »⁶¹⁸. Les curés ne précisent pas plus en détail comment seraient organisés ces ateliers mais à première vue ce sont bien des ateliers de charité qui sont préconisés puisqu'ils emploient explicitement ce terme lorsqu'ils demandent à la fin du cahier « *qu'on affecte aux églises paroissiales les fonds dont cesseront de jouir les titulaires, corps ou communautés, pour être régis immédiatement par les bureaux, former des ateliers de charité, et servir la dotation des curés, vicaires, bas clergé et fabrique* »⁶¹⁹. Toutefois, à y regarder de plus près il semble qu'il ne faille pas s'y tromper et que si le terme atelier de charité est utilisé il ne renvoie pas à l'institution telle qu'elle a été organisée sous l'Ancien Régime. Afin de préciser en quoi consiste l'assistance par le travail évoquée dans le cahier des curés il convient de se référer à un ouvrage écrit quelques années auparavant par l'abbé Reymond qui fut « *l'instigateur et le rédacteur* »⁶²⁰ du *Cahier des curés de Dauphiné*. En effet dans son *Droit des pauvres* rédigé en 1781 l'abbé se fait plus précis. On constate alors que son projet est plus ambitieux que la seule occupation, dans les temps de crise, des pauvres à des travaux utiles comme le suppose en théorie les ateliers de charité. L'abbé explique que « *comme il importe essentiellement au bien des mœurs & de la société de donner à tous les pauvres valides l'habitude du travail, le bureau de charité doit s'occuper principalement de cet objet. Il doit s'attacher, sur toutes choses, à avoir, dans tous les tems, de l'occupation pour les deux sexes* ». La vocation du bureau de charité est de

⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 346.

⁶¹⁷ BMG O 722, *Cahier des curés de Dauphiné adressé à l'Assemblée nationale et à messieurs les députés de la province en particulier, au mois de novembre 1789*, Lyon, imprimerie de J. B. Delamollière, 1789.

⁶¹⁸ *Ibid.*, p. 149.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 208. Ils emploient d'ailleurs ce terme à deux autres reprises dans leur texte.

⁶²⁰ Jean Godel, « La Révolution française et le clergé dauphinois. 1788-1791 », dans Vital Chomel, *les débuts de la Révolution française en Dauphiné*, Presses universitaires de Grenoble, 1988, p. 213.

veiller à l'emploi des indigents valides « *dans tous les temps de l'année* » et non dans les seules périodes de crise. Par ailleurs, alors que les ateliers de charité laissent l'indigent libre de décider de venir y travailler ou pas, le bureau de charité imaginé par l'abbé Reymond est envisagé comme une sorte de bureau de placement ayant pour but de distribuer une main d'œuvre à sa disposition dans les lieux où le besoin de travailleurs se fait sentir. Le bureau de charité dispose ainsi d'une importante emprise sur les indigents valides puisqu'il est prévu « *que tous les habitants des paroisses de la campagne, qui auront part aux bienfaits de leur bureau de charité, soient à lui, pour ainsi dire, que tout leur tems de travail leur appartienne, qu'ils l'emploient toujours pour son compte, ou du moins qu'ils ne puissent jamais en disposer sans son aveu. Dans ces vues, ils seront tous obligés, chaque dimanche [...] de venir recevoir un billet du commissaire économe, portant la mission de chacun d'eux pour l'emploi de tous les jours de la semaine. C'est à ce commissaire que s'adresseront les cultivateurs qui auront besoin de journaliers pendant la semaine ; & lorsque le travail manquera de la part des propriétaires ou du bureau, ou lorsque ne manquant pas aux hommes faits, il n'y en aura pas pour les autres, ceux-ci pourront toujours être occupés à la réparations des chemins vicinaux* »⁶²¹. C'est une prise en charge complète des indigents valides par l'administration ecclésiastique que prévoit l'abbé Reymond dans son opuscule de 1781. Il peut disposer à son gré du « *temps de travail* » des habitants pauvres de la paroisse qu'il dirige afin de, soit les diriger vers les propriétaires ayant besoin de main d'œuvre, soit, dans le cas où le travail ordinaire venait à manquer, les faire travailler à des travaux sur les chemins vicinaux.

Ce contrôle du travail des indigents valides est également préconisé par certains auteurs locaux. Il en est ainsi d'Achard de Germane, avocat au Parlement du Dauphiné, lorsque celui-ci détaille la manière dont les mendiants valides pourraient bénéficier de l'assistance par le travail à Valence⁶²². Celle-ci serait essentiellement organisée à l'intérieur des Hôpitaux qui remplirait une fonction similaire à celle du bureau de charité imaginé par l'abbé Reymond⁶²³. Le travail au sein de l'hôpital est encore préconisé par

⁶²¹ BMG O 7263, Abbé Reymond, *Droit des Pauvres*, Genève, 1781, p. 117-118.

⁶²² Achard de Germane publié en 1789 un *Essai sur les moyens locaux les plus assurés, & et les moins dispendieux de faire cesser le fléau de la mendicité à Valence, sans que les pauvres, tant Citoyens qu'Etrangers, soient moins secourus*. BMG O 752. Cette publication est citée comme ayant eu une certaine audience auprès des constituants. Jean Imbert (dir.), *op. cit.*, p. 133.

⁶²³ Achard de Germane souhaite obliger « *les mendiants de recevoir des secours de l'hôpital seulement ; on ne leur en accorderoit qu'à la charge du travail* ». Le travail est selon lui le meilleur moyen de secours car « *le désespoir d'obtenir d'autres soulagements que ceux qu'ils recevront des administrateurs de l'hôpital sous la condition de les exiger comme des salaires, donnera aux mendiants de la confiance en leurs forces et l'expansion à leur âme* ». Les hôpitaux seraient donc chargés de fournir du travail aux pauvres mais

Reynaud-Lagardette dont le mémoire a, comme celui d'Achard de Germane, été primé par la société académique et patriotique de Valence. Selon cet auteur, ce travail à l'atelier de l'hôpital doit permettre à l'indigent valide de gagner un peu d'argent pour se procurer des outils et ainsi avoir les moyens de se faire employer aux travaux ordinaires, que ce soit les travaux publics ou les travaux particuliers. Il décrit cette assistance par le travail fournie par l'hôpital comme une étape destinée à redonner la possibilité à l'indigent valide de retrouver un travail ordinaire et ainsi permettre son intégration dans la société⁶²⁴. On retrouve donc à nouveau une assistance par le travail dont l'organisation repose sur deux éléments. Tout d'abord s'assurer qu'un service, en l'occurrence l'hôpital, ait en permanence du travail à proposer aux indigents valides. Ensuite, que ce service soit capable également de diriger les indigents valides vers les besoins de main d'œuvre qui peuvent s'exprimer dans la région. Ce mode d'assistance par le travail ne correspond donc pas au système des ateliers de charité tels qu'ils sont organisés depuis près de vingt ans en Dauphiné et tels que les révolutionnaires les envisageront quelques temps plus tard. Tout au plus peut-on y voir une référence lorsque Reynaud-Lagardette explique que « *si malgré cet ordre & les soins dont nous avons parlé, les revenus de l'hôpital [...], n'étoient pas suffisants, la ville de Valence devrait se ménager des travaux publics d'utilité, ou d'embellissements dans lesquels elle put dans certains temps employer les pauvres valides* »⁶²⁵. Sans que l'auteur n'évoque explicitement l'institution on retrouve ici des caractéristiques proches de celles des ateliers de charité : des « *travaux publics d'utilité* » à mettre en place dans « *certaines temps* » pour « *employer les pauvres valides* ». Mais cette solution est prévue de manière subsidiaire dans le seul cas où les

également de les placer puisqu'Achard de Germane prévoit que « *les administrateurs avertiroient le public par des affiches, que si quelque citoyen avait besoin de travailleurs, il pourroit s'adresser à eux qui leur en fourniroient* ». BMG O 752. Achard de Germane, *Essai sur les moyens locaux les plus assurés, & les moins dispendieux de faire cesser le fléau de la mendicité à Valence, sans que les pauvres, tant Citoyens qu'Etrangers, soient moins secourus*, 1789, p. 89-99.

⁶²⁴ « *À l'égard des pauvres valides qui nés dans la mendicité, continuent ce métier, ou qui l'ont embrassé par choix, parce qu'ils détestent plus le travail que l'ignominie d'être attachée à ce vil état, ils devraient encore être ramenés à la bonne voie par des moyens humains & dictés par une charité chrétienne, être vêtus pour qu'ils pussent se défendre des injures des saisons & de la vermine : on devrait d'abord leur donner du travail à l'atelier de l'hôpital ; & lorsqu'ils auront fait quelques petits profits, les pouvoirs d'outils, pour qu'ils pussent travailler aux ouvrages publics, pour lesquels ils devoient être préférés, ainsi qu'à ceux des particuliers de la même paroisse : commencer à les exercer à des travaux faciles, comme à bêcher la terre, scier du bois, le fendre : de peu-à-peu, ils s'accoutumeroient au travail, en contracteroient l'habitude ; car il ne s'agit pas seulement de supprimer la mendicité, c'est-à-dire de l'écarter de ses yeux, il faut y substituer le travail, faire ces hommes, avilis par la misère, des citoyens utiles., qui, au lieu de peser sur la société, en soient de digne membres* ». BMG O 752, ce document non titré est situé à la suite du mémoire d'Achard de Germane p. 139-140.

⁶²⁵ BMG O 752, mémoire de M. Reynaud-Lagardette (document non titré situé à la suite du mémoire d'Achard de Germane), p. 145.

hôpitaux n'auraient pas les moyens de remplir leur mission d'assistance par le travail. Malgré l'emploi du terme d'atelier de charité par le cahier des curés, il semble donc que le mode d'assistance par le travail souhaitée ne corresponde pas véritablement à ce que cette institution recouvre réellement.

L'étude des doléances des villes et communautés du Dauphiné semble d'ailleurs montrer que les ateliers de charité ne suscitent pas un enthousiasme particulièrement important⁶²⁶. Il est ainsi intéressant de remarquer qu'en réponse au questionnaire que la commission intermédiaire aux États du Dauphiné a adressé à l'ensemble des communautés pour connaître leur situation économique, sociale, sanitaire, financière et administrative la référence explicite aux ateliers de charité est très rare⁶²⁷. Pourtant à plusieurs reprises les communautés évoquent la nécessité de fournir de l'occupation à leurs pauvres habitants pendant l'hiver pour éviter que ceux-ci n'aient à quitter la province pour aller chercher de quoi subsister dans les provinces avoisinantes. Or pour cela, ce ne sont pas les ateliers de charité qui sont évoqués, les communautés demandent plutôt aux autorités provinciales des encouragements pour établir des manufactures de laine ou de coton⁶²⁸. En réalité, lorsque le terme « ateliers de charité » est employé c'est dans un but tout autre ou très indirectement lié à l'assistance aux indigents valides. Ainsi la communauté de Brion évoque les ateliers de charité avant tout comme un moyen de

⁶²⁶ Les doléances des villes, bourgs et communautés de Dauphiné figurent dans des documents de nature différente que Robert Chagny a classés en quatre catégories : « 1) *Certaines doléances sont formulées par les communautés dans les réponses qu'elles apportent à une enquête lancée par la commission intermédiaire. Les États de Romans avaient en effet posé le principe d'une réforme du régime municipal et chargé la commission intermédiaire de préparer le dossier. Pour ce faire, celle-ci adresse le 28 février 1789 à toutes les communautés de la province un long questionnaire concernant leur situation économique, sociale, sanitaire, financière et administrative.* [...] 2) *Certains documents se présentent aussi comme des réponses à d'autres sollicitations des autorités provinciales* [...] 3) *Beaucoup plus nombreuses, par contre, sont les délibérations de corps municipaux ou d'assemblées d'habitants dont l'objet explicite est de protester contre l'addition au mandat de Romans* [...]. 4) *Enfin certains documents qu'ils s'intitulent simplement « délibération » ou de façon plus évocatrice « cahier de doléances », ont des origines diverses* ». Robert Chagny, « Printemps 89... art. cit. », p. 163-164.

⁶²⁷ Pour le département de l'Isère ces réponses sont conservées aux archives départementales de l'Isère (3 C 34) et dans les papiers Mounier de la bibliothèque municipale de Grenoble (R 6314). Pour le département des Hautes-Alpes elles sont répertoriées dans Guillaume P., *Recueil des réponses faites par les communautés d'élection de Gap au questionnaire envoyé par la commission intermédiaire des États du Dauphiné*, Paris, imprimerie nationale, 1908. Enfin pour le département de la Drôme ces réponses sont conservées aux archives départementales (C3, C4 et C5) et étudiées dans Fernand Baboin, *Les cahiers des paroisses rurales des élections de Valence, Romans, Montélimar en 1789*, Valence, 1889.

⁶²⁸ Par exemple la communauté de La Baume des Arnauds explique « *qu'après que les habitants ont cultivé de fait leur récolte, ils sont obligés de s'expatrier, d'aller travailler en Provence ou Languedoc, pour vivre en hiver et fournir à leur famille des moyens de subsister. Cette communauté se trouvant un endroit principal à portée de se fournir des laines, un établissement d'une fabrique de laine ou en coton, pour occuper les hommes et les enfants en hiver, et leur donner moyen de subsister, serait indispensable si les États donnaient quelque encouragement pour faciliter son établissement* ». Guillaume P., *op. cit.*, p. 130.

réparer une route importante⁶²⁹. Celles de Chorges et Montgardin voient les fonds destinés aux ateliers de charité comme avant tout nécessaires pour compenser des impositions qu'elles estiment trop lourdes⁶³⁰. Dans les délibérations et doléances exprimées par certaines communes en dehors du questionnaire de la commission intermédiaire, les ateliers de charité ne sont pas beaucoup plus mentionnés. Par exemple, si la ville de Vienne estime que pour prévenir la mendicité il faut « *qu'à la pauvreté laborieuse on fasse trouver par-tout la ressource du travail* »⁶³¹, aucune mention n'est faite des ateliers de charité. Pourtant, dans les premiers temps de l'année 1789 sous l'administration de la commission intermédiaire des États du Dauphiné, la ville de Vienne a imaginé un projet d'assistance par le travail dont la teneur présente de grande similitudes avec ceux imaginés par les auteurs dauphinois précédemment cités. En effet, après avoir recensé le nombre d'indigents valides existant dans la ville, le bureau général de l'aumône de Vienne est chargé de les secourir par le travail de deux manières⁶³². D'une part en faisant office d'agence de placement des indigents auprès des particuliers ayant besoin de main d'œuvre⁶³³ et d'autre part en établissant « *des ateliers perpétuels de travail* » c'est-à-dire « *des ateliers toujours prêts à recevoir les pauvres au travail* »⁶³⁴. Seule la commune de Virieu évoque très rapidement sa volonté de mettre en place des ateliers de charité dans l'hôtel de ville pour occuper les vieillards et les enfants⁶³⁵. Les ateliers de charité ne sont donc pas complètement oubliés mais sont assez rarement évoqués dans ses cahiers de doléances du Dauphiné.

⁶²⁹ La communauté de Brion estime qu'« *il serait très expédient de faire une petite route de communication de Saint Marcellin à la Cotte ou à la Frête, qui pourrait se faire, quoique à grands frais ; on pense que les seigneurs des communautés intéressés, y contribueraient, par ce moyen et celui de l'atelier de charité le peuple ne serait pas foulé. On conçoit aisément combien ce chemin serait utile pour le débit des denrées de ces communautés* ». ADI 3C34.

⁶³⁰ Les représentants de Chorges estiment que « *la communauté, outre l'exorbitance de ses tailles, a été surchargée pour les vingtièmes. M. Sérugue, qui, en 1745, faisait les vérifications, ne prit aucun renseignement et l'apparence locale le fit tomber dans une erreur qui a ajouté au malheur des habitants. Ils donnent ci-après l'état des impositions afin que vous ayez égard à ce qui est dit ci-dessus, lors de la distribution que vous ferez des dégrèvements et des fonds des ateliers de charité* ». Guillaume P., *op. cit.*, p. 141-142.

⁶³¹ BMG U 572, Cahier de doléances de la ville de Vienne, du 16 avril 1789.

⁶³² BMG 13397, Règlement pour le bureau général de l'aumône (n. d.)

⁶³³ Le règlement prévoit à l'article 3 de son sixième chapitre que « *d'après le compte qui aura été rendu au bureau général, du nombre de pauvres valides, il aura soin de faire annoncer au public que ceux qui auront besoin de travailleurs, pourront s'adresser aux administrateurs pour les hommes, et aux dames de l'aumône pour les femmes* ». *Ibid.*

⁶³⁴ Article 4 du chapitre sixième du règlement du bureau général de l'aumône. *Ibid.*

⁶³⁵ BMG U 1844, Seconde doléance des habitants des paroisses de Virieu, Blandin, Panissage, Chélieu, Chassignieu, Saint Honoré, Valencogny et Saint Christophe Dupin, qui composent la communauté de Virieu.

Cette place marginale des ateliers de charité se retrouve enfin dans les réponses faites au moment de l'enquête sur la mendicité effectuée par le Comité de mendicité de l'Assemblée nationale en 1790. Le département de la Drôme, pour lequel les données sont très complètes⁶³⁶, montre que sur les 337 communautés qui ont fourni des renseignements seules 53, soit 16 % d'entre elles, évoquent explicitement les ateliers de charité comme moyen de lutter contre la mendicité⁶³⁷. Là encore, il faut préciser ce constat en notant que le terme d'ateliers de charité ne recouvre pas la même signification pour toutes les communautés. Ainsi pour la ville de Valence la première des causes de la mendicité étant la paresse elle préconise « *d'établir des ateliers de charité de forcer tous les mendiants à l'exception des infirmes de travailler soit dans ces ateliers soit à la campagne où il manque de bras* »⁶³⁸. En souhaitant contraindre les mendiants à travailler, on peut se demander si ce ne sont pas plutôt des dépôts de mendicité que souhaite voir mis en place la ville de Valence dans la mesure où, à l'inverse des ateliers de charité, ils sont des établissements de travail forcé. Par ailleurs, les ateliers de charité recouvrent plusieurs types de travaux. Bien que la plupart des communautés entendent par ateliers de charité des travaux aux chemins, d'autres envisagent toutefois des manufactures de laines, coton ou soie⁶³⁹. Cependant, la faiblesse du nombre de référence aux ateliers de charité ne signifie pas pour autant que l'assistance par le travail est méconnue puisqu'on compte 70 manifestations de volonté d'occuper des pauvres à des travaux sans que soit mentionnée l'institution des ateliers de charité.

⁶³⁶ ADD L 614 et 615.

⁶³⁷ Ainsi en est-il par exemple dans le canton de Remuzat dans le district de Nyons qui explique qu'« *il n'est guère possible de remédier aux causes de la mendicité dans ce canton, le terrain est totalement mauvais et ingrat pour les productions, les habitants sont peu industriels : il ne s'y fait aucune espèce de commerce qui compte, on connoit seulement à quelques uns des endroits qui composent le canton celui de la laine de sorte qu'il seroit très urgent d'établir dans le chef-lieu un atelier de charité pour occuper ces mendiants aux chemins à réparer de tout le canton étant tous mauvais et d'un entretien considérable pour les communes* ». De même dans le canton de Lus-la-Croix-Haute dans le district de Die où il est envisagé « *de faire travailler à la grande route qui a été tracée à la croix haute et qui communique de Grenoble en Provence, d'autant que cette route est faite en grande partie du côté de Grenoble et de Sisteron : ce serait un atelier de charité qui en procurant du pain à l'indigent procurerait entre autres aux communautés voisines le débit de leurs denrées* ». ADD L 615 pour le canton de Remuzat et L 614 pour le canton de Lus-la-Croix-Haute.

⁶³⁸ ADD L 615.

⁶³⁹ Dans le canton du Puy Saint Martin on décide que le « *genre de travail habituel pour les vieillards les femmes et les enfants seroit l'établissement d'un atelier de charité pour la fabrication des laines du canton* ». De même le canton de Dieulefit explique que « *pour détruire totalement la mendicité dans ce canton, il faudroit y établir une fabrique quelconque en forme d'atelier de charité, où l'on occuperoit tous les vieillards et tous les enfants au-dessous de l'âge de 14 ans, mendiants sous l'administration des municipalités du canton en réunissant à cet effet le montant des fonds de charité, et en les joignant aux fonds qu'il plaira au département d'accorder au canton de Dieulefit* ». ADD L 614.

Conformément aux idées du temps, le travail tient une grande place dans le discours dauphinois sur le traitement de l'indigence valide. Cependant, les ateliers de charité ne bénéficient pas de faveurs particulières. Au contraire, la référence à cette institution n'est pas chose courante ce qui peut étonner dans une province qui l'a vu fonctionner pendant près de vingt ans. Cette étude dauphinoise invite plus généralement à la prudence quant à l'interprétation des cahiers de doléances rédigés dans l'ensemble du royaume. Si leurs auteurs sont prompts à évoquer la nécessité de fournir du travail aux pauvres valides et à demander l'organisation d'« ateliers », cela ne signifie pas pour autant qu'ils plébiscitent l'institution existante des ateliers de charité. Celle-ci ne fait d'ailleurs pas non plus l'objet d'un très fort engouement de la part des législateurs révolutionnaires lorsqu'ils établiront leur programme de secours publics. Sa capacité à jouer un véritable rôle d'assistance est mise en doute ce qui vaut aux ateliers de charité de n'occuper qu'une place secondaire dans les projets d'assistance révolutionnaires.

2. Une place secondaire dans les projets d'assistance par le travail

Les textes constitutionnels de 1791 et 1793 proclament avec vigueur le principe selon lequel la société s'engage à fournir du travail aux pauvres valides qui ne peuvent s'en procurer. Si l'on s'en tient à la lettre de ces textes, l'État est donc contraint de créer du travail pour respecter les termes du pacte social par lequel les citoyens ont décidé de s'associer entre eux. Toutefois, il ne faudrait pas en déduire que ces textes exigent de l'État qu'il se fasse employeur direct des indigents en état de travailler. L'étude des différents rapports réalisés par les députés révolutionnaires sur les secours publics montrent au contraire que l'intervention de l'État doit être la plus discrète possible. Elle doit se borner simplement à créer les conditions pour que les entreprises particulières puissent pleinement se développer et ainsi offrir du travail à l'ensemble des citoyens (a). Une intervention directe par le biais des ateliers de charité est envisagée uniquement dans le cas de la survenance de circonstances exceptionnelles (b).

a. Le principe : une création indirecte de travail par l'État

Malgré les grandes déclarations de principe proclamant que la société doit du travail à celui qui en est dépourvu et leur traduction en droit dans les textes constitutionnels, il ne faudrait pas en conclure que l'État s'oblige à fournir lui-même du travail aux pauvres valides. Le comité de mendicité se pose ainsi immédiatement la question de savoir « *si un gouvernement sage doit [...] pourvoir dans les temps ordinaires à procurer individuellement du travail à tous ceux qui en manquent, ou si par de grandes institutions, par une législation prévoyante, par des vues générales bien combinées, il doit se borner à encourager, à multiplier les moyens de travail* »⁶⁴⁰. C'est bien entendu la seconde hypothèse qui est privilégiée dans la mesure où la première est porteuse de conséquences trop graves. En effet, le comité affirme que « *ce n'est pas par des moyens privés, individuels qu'un grand Etat peut donner du travail à ceux de ses membres qui en manquent. Ses tentatives à cet égard, sans succès, ruineuses pour la nation, désastreuse pour les entreprises particulières, n'auront, pour l'Etat, que l'effet funeste d'entretenir la classe indigente dans la dangereuse idée que le gouvernement doit la débarrasser de l'inquiétude et de l'activité nécessaire pour assurer sa subsistance ; elle sera plongée dans la fainéantise, dans l'imprévoyance, dans la misère, qui en est la suite et dans les vices que nécessairement elle entraîne, et qu'un gouvernement sage doit soigneusement écarter parce qu'ils en sont le fléau destructeur* ». Il en conclut donc que « *quand l'Etat pourrait à chaque instant fournir du travail au désir individuel de ceux de ses membres qui en demanderaient, ce qui est démontré sans possibilité, l'intérêt public s'opposerait à cette institution* ». Un engagement pris par l'État de donner lui-même du travail à chaque personne en chômage aurait de trop graves conséquences sur la marche générale de l'économie du pays en encourageant la fainéantise chez les ouvriers et en concurrençant les entreprises particulières. Il ne faudrait pas que l'assistance fournie par l'État ait pour conséquence de faire disparaître tout esprit de responsabilité aux membres de la société qui doivent avant tout rechercher leur subsistance par eux-mêmes⁶⁴¹. Les débuts de la Révolution sont d'ailleurs riches de suggestions destinées à encourager le sens de l'économie chez les pauvres. Projets de caisse d'épargne ou de prévoyance fleurissent à l'image du projet de Lafarge présenté à l'Assemblée en 1790 connu sous le

⁶⁴⁰ M. de la Rochefoucault-Liancourt, *Quatrième rapport... op. cit.*, p. 453.

⁶⁴¹ La notion de « responsabilité » est au cœur de l'idéologie libérale née sous la Révolution comme principe de régulation de la nouvelle société à construire. François Ewald, *Histoire de l'État providence. Les origines de la solidarité*, Paris, Grasset, 1996.

nom de « tontine Lafarge » proposant « *une forme de sécurité sociale garantissant une pension au travailleur qui a économisé toute sa vie* »⁶⁴².

Cette volonté de conserver intacte l'énergie du pauvre stimulée par l'« *inquiétude* » nécessaire que celui-ci doit ressentir pour chercher à assurer sa subsistance n'exclut pas pour autant toute intervention de l'État. En effet, « *si le gouvernement ne doit pas être prévoyant pour chaque individu, il a le devoir de l'être pour tous* ». Simplement, celle-ci doit être discrète car « *c'est par une influence générale que le gouvernement doit agir dans les moyens de travail qu'il doit créer, son intervention doit être indirecte ; il doit être le mobile du travail, mais éviter pour ainsi dire de paraître* »⁶⁴³. Comme le note Diane Roman, le rôle de l'État n'est pas de s'obliger à fournir du travail, mais seulement d'agir sur les moyens d'obtention d'un travail, de stimuler l'activité industrielle et d'abolir les entraves freinant l'accès au travail⁶⁴⁴. Pour venir au secours des indigents valides les efforts du gouvernement doivent être dirigés vers le développement de la prospérité nationale. C'est en agissant sur « *la nature et la perception de l'impôt, l'encouragement à l'agriculture, à l'industrie et au commerce, l'introduction des moyens les plus certains d'amélioration, la liberté la plus complète dans les débits* » c'est-à-dire en multipliant les « *moyens de travail* » que la prospérité nationale sera assurée et que par conséquent il pourra être assuré à tous les malheureux « *une occupation productive* »⁶⁴⁵. Tout comme le duc de La Rochefoucauld-Liancourt au nom du Comité de mendicité, le député de la Convention Bô plaide pour une intervention indirecte de l'État qui doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour favoriser l'agriculture, le commerce et l'industrie afin de créer les moyens de travail dont l'abondance garantira l'extinction de la misère⁶⁴⁶.

L'intervention de l'État doit se borner à la création des conditions nécessaires pour que puissent se développer les initiatives particulières qui auront comme conséquences une augmentation du travail disponible pour les indigents. Toute intervention directe par

⁶⁴² Alan Forrest, *op. cit.*, p. 154.

⁶⁴³ M. de la Rochefoucauld-Liancourt, *Quatrième rapport... op. cit.*, p. 454.

⁶⁴⁴ Diane Roman, *op. cit.*, p. 175.

⁶⁴⁵ M. de la Rochefoucauld-Liancourt, *Quatrième rapport... op. cit.*, p. 455.

⁶⁴⁶ Selon Bô « *le travail est donc le seul secours qu'un Etat doit employer pour soulager l'indigence ; car l'homme n'est pas précisément pauvre parce qu'il ne possède rien, mais parce qu'il ne travaille pas. On est forcé de convenir que dans une république aussi vaste que la France, il y aura toujours un grand nombre de citoyens sans propriétés, malgré les défrichemens, le partage de tant de millions d'arpens de terre inculte qui ne sollicitent que des bras, pour figurer à côté de la plus riche végétation. Mais en donnant à l'agriculture une nouvelle activité, en n'avilissant plus les tribus rustiques, en rappelant les arts et le commerce, en ouvrant tous les canaux de prospérité que la France présente dans tous ses points, vous effacerez, ou par la propriété, ou par l'industrie, jusqu'à l'idée de misère* ». « Comment Bô ... », art. cit., p. 271.

le biais d'ateliers de charité est donc regardée avec méfiance dans la mesure où elle pourrait contrarier cet ordre fondé sur la pleine liberté des acteurs économiques. Elle n'apparaît que dans des situations exceptionnelles où le fonctionnement normal de l'économie est perturbé par un événement extraordinaire qui accroît anormalement la masse des sans-travail.

b. L'exception : une création directe de travail par les ateliers de charité

En tant qu'institution représentant l'intervention directe de l'État comme employeur, les ateliers de charité sont regardés avec méfiance par les révolutionnaires. Conformément à l'idée que l'État ne saurait s'astreindre à fournir du travail à toute personne qui en manque, le Comité de mendicité explique à propos des ateliers de charité que s'il entend « *présenter des vues à cet égard* » ce ne sera que « *comme moyen très partiel et secondaire* ». En effet, le Comité de mendicité reconnaît aisément que ces ateliers sont « *utiles sans doute, sous plusieurs rapports, et nécessaires à continuer* ». Il se fait ici le porte-parole des physiocrates qui estiment que « *contre la misère absolue, rien de mieux à faire que d'ouvrir, en marge des entreprises normales, ces chantiers spéciaux et de caractère exceptionnel qui sont bien appelés ateliers de charité* »⁶⁴⁷. Grâce aux salaires versés, le pauvre pourra ainsi accéder aux subsistances dont le prix a augmenté sans qu'il soit nécessaire de les baisser artificiellement, ce qui constituerait une entrave inadmissible à la liberté du commerce pour les membres de l'École⁶⁴⁸. Mais s'ils sont utiles pour des situations de détresse momentanée, en revanche, ils « *ne présenteraient réellement aucun moyen de solution pour la grande question qui nous occupe* » c'est-à-dire pour fournir du travail à toute personne à tout moment. D'une part, « *les ateliers de charité étendus jusqu'à l'infini ne donneront du travail qu'aux seuls ouvriers des campagnes* », or les manœuvres des manufactures ont également besoin de soulagement. D'autre part, ces ateliers manquent cruellement d'efficacité dans la mesure où ils entraînent « *une dépense publique énorme, et cependant une assistance très*

⁶⁴⁷ Georges Weulersse, *La physiocratie à l'aube de la Révolution (1781 à 1792)*, Paris, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1985, p. 311.

⁶⁴⁸ Georges Weulersse écrit que dans le cas où le prix des subsistances, et notamment des grains, serait trop haut, les physiocrates, en l'occurrence de Fréville, considèrent que « *la plus terrible méprise où [le gouvernement] puisse tomber, serait d'opposer de nouveaux obstacles au commerce des blés pour en faire baisser le prix en faveur des manouvriers* ». *Ibid.*

incomplète »⁶⁴⁹. Enfin, il convient de rappeler les critiques relatives aux risques que les ateliers de charité sont susceptibles de faire peser sur l'économie du pays en entretenant une mentalité d'assisté chez les manœuvres et en concurrençant les activités économiques ordinaires. Par conséquent, si les ateliers de charité sont mis en place à la fin de l'année 1790 c'est uniquement parce que la France se trouve dans une situation exceptionnelle du point de vue économique et sociale. Avant de proposer l'attribution d'une somme de 15 millions à répartir entre les départements, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt explique longuement que le travail ne devrait pas manquer « *si la Constitution de la France était entièrement achevée* »⁶⁵⁰ car dans ce cas la liberté du travail serait pleinement assurée et toute intervention de l'État serait néfaste⁶⁵¹. L'établissement d'ateliers de charité est uniquement commandé par le manque de travail que le bouleversement révolutionnaire a entraîné⁶⁵². La création d'emplois par l'État en faveur des indigents valides n'est donc envisagée que pour parer à une « *détresse passagère* » consécutive à la Révolution qui a dû elle-même la produire avant d'« *amener d'une manière durable l'abondance du travail, la richesse et la prospérité nationale* »⁶⁵³. En ce sens, le comité de mendicité se situe en rupture par rapport à la période précédente. En effet, Jean-Louis Harouel a mis en évidence que dès leur origine en 1770 le contrôleur général Terray a posé le principe de la

⁶⁴⁹ M. de la Rochefoucauld-Liancourt, *Quatrième rapport... op. cit.*, p. 454.

⁶⁵⁰ Séance de l'Assemblée constituante du 16 décembre 1790, *Archives Parlementaires*, tome 21, p. 513.

⁶⁵¹ Si la Constitution de la France était achevée, La Rochefoucauld-Liancourt explique que l'Assemblée nationale « *reconnaîtrait que dans un Etat bien constitué et bien gouverné ; dans un royaume doué de toutes les richesses de la nature, peuplé des habitants les plus industrieux, ouvert, de toutes parts, au commerce de toutes les nations, le travail devant se suffire à lui-même, il pourrait être dangereux que l'intervention du gouvernement, toujours nécessairement partielle, n'en gênât le mouvement, ne nuisit aux combinaison de l'industrie particulière, et ne favorisât la négligence et la fainéantise aux dépens de l'activité. La liberté, qui assure à chacun les fruits de sa propriété et de ses peines, brisant tous les obstacles qui pourraient gêner le développement des talents et la faculté la plus illimitée de travailler, est le premier, le seul vrai principe de l'industrie ; [...] C'est par son heureuse influence que des ateliers de toute espèce, ouvert de toutes parts, offrent du travail à tous les bras. C'est ainsi seulement, c'est en assurant à chacun l'emploi libre de ses talents, de sa fortune et de ses forces, selon le calcul de sa volonté et de son propre avantage ; c'est en animant l'industrie nationale et le commerce par des lois générales, qui deviennent ainsi elles-mêmes principes du travail, qu'une sage Constitution, bien établie, peut assister efficacement la classe laborieuse, sans blesser aucun intérêt, et tendre une main secourable à tous les individus qu'elle gouverne, sans favoriser l'imprévoyance et la paresse* ». *Ibid.*, p. 513-514.

⁶⁵² « *L'agitation qu'à dû produire une révolution aussi grande que celle qui vient de s'opérer, la diminution des fortunes, l'incertitude de beaucoup d'individus sur leur sort, le déplacement de beaucoup de capitaux, un grand nombre de journées enlevées, depuis dix-huit mois, au travail, pour la cause généreuse, qui seule pouvait en distraire, la conquête de la liberté ; toutes ces causes ont dû diminuer les ressources, augmenter les besoins, rendre la bienfaisance moins abondante, retarder ainsi les salutaires effets de la Constitution ; et l'Assemblée nationale, occupée d'écarter, autant qu'il est en elle, tous les inconvénients instantanés du passage à la liberté, de devancer, pour la partie de la nation la plus souffrante, celle dont les intérêts sacrés sont toujours présents à sa sollicitude, le terme heureux que la constitution promet à tous, n'a pas dû suivre les principes les plus sévères, qui l'eussent déterminés si l'Etat jouissait aujourd'hui tranquillement et complètement de toutes ses richesses* ». *Ibid.*, p. 514.

⁶⁵³ ADI L661, Instruction de l'assemblée nationale du 26 décembre 1790.

création de tels ateliers chaque année dans les provinces éprouvées. Il affirme ainsi que leur emploi « sera désormais plus régulier » et qu'ils « vont, dès lors, présenter un caractère institutionnel »⁶⁵⁴. Les fonds destinés aux ateliers de charité étaient alors pris sur une diminution de la taille perçue chaque année par l'État alors qu'en décembre 1790, les 15 millions de livres sont prélevées sur le produit de la vente des biens nationaux qui est par nature exceptionnelle⁶⁵⁵.

Cette méfiance est d'autant plus manifeste sous l'Assemblée législative puisque le terme même d'« ateliers de charité » a tendance à être employé dans un sens dépréciatif. Lors de la présentation de son projet de secours, le député Bernard évoque les pratiques d'assistance par le travail « que le gouvernement considérait anciennement [...] sous la dénomination d'ateliers de charité, et ouverts uniquement, et sans aucun égard pour leur utilité, afin de donner, à de grandes distances, de l'occupation à ceux qui en manquent »⁶⁵⁶. Et il est clair pour le député que « nous irions à l'encontre de notre but, si nous suivions les errements du précédents régime »⁶⁵⁷. Selon lui, cette institution est source de trouble à l'ordre public, de dilapidation de fonds publics en travaux inutiles et, du point de vue de l'assistance, n'apporte qu'un très maigre bienfait⁶⁵⁸. Il ne veut donc « point de ces établissements mal entendus sous la dénomination d'Ateliers de charité, dont l'entretien exige une dépense énorme ». Pour lui « l'art de la législation des secours, dans cette partie, ne consiste pas à multiplier précisément les travaux publics, et à n'envisager que d'une manière secondaire l'utilité dont ils peuvent être en eux-mêmes, mais à faire qu'une grande masse de travail soit toujours en circulation ». Il résume cela en une phrase en demandant « moins d'entreprises brillantes, mais plus de travaux

⁶⁵⁴ Jean-Louis Harouel, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵⁵ Le duc La Rochefoucauld-Liancourt, après avoir déterminé en quoi la situation de la France est exceptionnelle et justifié l'organisation d'ateliers de charité, explique que « l'Assemblée [est] d'autant plus déterminée à ces secours que la vente recherchée des biens nationaux lui donne le moyen d'y satisfaire ». Séance de l'Assemblée constituante du 16 décembre 1790, *Archives Parlementaires*, tome 21, p. 514.

⁶⁵⁶ M. Bernard, *Rapport sur l'organisation générale des secours publics et sur la destruction de la mendicité*, *Archives Parlementaires*, séance du 13 juin 1792, tome 45, p. 145.

⁶⁵⁷ M. Bernard, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁵⁸ « Les ateliers publics, ouverts à de grandes distances, ne sont utiles ni sous le rapport de l'intérêt général de la société, ni sous le rapport de celui de l'agriculture, ni même sous le rapport de l'intérêt de l'indigence qu'ils doivent avoir principalement pour objet. Sous le rapport de l'intérêt général de la société, ils donnent lieu à des rassemblements d'hommes qui peuvent, dans des temps de crise surtout, devenir des instruments de troubles et d'anarchie, très favorables aux projets des ennemis de l'ordre public, et qui nécessitent ainsi l'entretien dispendieux d'une force armée toujours prête à agir. Sous le rapport de l'intérêt de la nation qui en fait l'avance, dirigés, conduits le plus souvent sans intelligence, ils occasionnent des dilapidations, des dépenses énormes : heureux encore lorsqu'après y avoir employé des sommes considérables, on ne finit point par en reconnaître l'inutilité et l'impraticabilité. Enfin, sous le rapport du soulagement de l'indigence, le pauvre journalier, obligé d'aller s'y établir, voit tout le fruit de ses sueurs passer sa dépense, qui se trouve doublée ». M. Bernard, *op. cit.*, p. 146.

vraiment utiles »⁶⁵⁹. Il ne précise pas qui est visé par le terme « *précédent régime* » mais, comme Michel Bouchet, nous pouvons penser que même si la critique « *paraît s'adresser surtout aux chantiers ouverts sous l'ancien régime* », elle « *atteint directement ceux qui furent institués à Paris sous la Constituante* »⁶⁶⁰. En effet, les ateliers de charité institués à Paris au cours de l'année 1789 laissèrent un souvenir peu flatteur en raison du foyer de désordre et d'indiscipline qu'ils constituaient et de l'inutilité du travail des ouvriers qui y étaient employés⁶⁶¹. En revanche, elle ne semble pas viser les travaux organisés sur l'ensemble des départements grâce aux quinze millions de livres qui pourtant étaient également appelés « ateliers de charité »⁶⁶². En effet, le comité des secours publics de l'Assemblée législative reste dans la lignée du comité de mendicité et proclame que « *pour prévenir les dangers de la mendicité, il faut procurer du travail aux pauvres valides* »⁶⁶³. Comme son prédécesseur, s'il considère que le secours le plus efficace réside dans un emploi, l'État ne doit pas pour autant, individuellement et à tout instant, de l'ouvrage à chaque indigent⁶⁶⁴ et Depéret, rapporteur du comité des secours publics, explique que ce n'est que « *dans le cas où une calamité désastreuse et imprévue affligerait quelque partie du royaume* » que l'Assemblée doit établir des ateliers de secours⁶⁶⁵. Selon lui, il faut se borner à de petits ouvrages d'utilité locale : défrichement, rectification du lit des ruisseaux, réfection de chemin⁶⁶⁶. Il propose donc de reconduire les mesures prises en faveur des départements par la Constituante destinées à procurer des travaux aux indigents valides mais en parlant d'« ateliers de secours » et non plus d'« ateliers de charité » afin de clairement se démarquer de l'expérience désastreuse des ateliers parisiens du début de la Révolution⁶⁶⁷. L'Assemblée législative débloque ainsi

⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 147.

⁶⁶⁰ Michel Bouchet, *op. cit.*, p. 311.

⁶⁶¹ Pour une synthèse de la situation des ateliers de charité parisiens au cours de l'année 1789 voir Camille Bloch, *op. cit.*, p. 417-419. Pour plus de détail voir Alexandre Tuetey (publié par), *L'administration des ateliers de charité (1789-1790). Rapport de J.-B. Edme Plaisant*, Paris, Édouard Cornély, 1906.

⁶⁶² La loi du 19 décembre 1790 est en effet intitulée « *loi qui accorde une somme de quinze millions pour être employée à l'établissement d'ateliers de charité dans les différents départements du Royaume* ».

⁶⁶³ M. Depéret, *Rapport du comité des secours publics*, Archives Parlementaires, séance du 26 décembre 1791, tome 36, p. 407.

⁶⁶⁴ Jean Imbert (dir.), *La protection sociale sous la Révolution française*, Association pour l'étude de la sécurité sociale, Paris, 1990, p. 190.

⁶⁶⁵ M. Depéret, *Rapport du comité des secours publics*, Archives Parlementaires, séance du 26 décembre 1791, tome 36, p. 407.

⁶⁶⁶ Jean Imbert (dir.), *op. cit.*, p. 191.

⁶⁶⁷ Le terme n'est toutefois pas totalement abandonné. Depéret a pu l'utiliser en janvier 1792. M. Depéret, *Rapport sur les moyens à employer pour subvenir aux besoins des départements qui, par des cas particuliers et extraordinaire, peuvent exiger des secours*, Archives Parlementaires, séance du 6 janvier 1792, tome 37, p. 112.

deux millions cinq cent mille livres pour cette catégorie de pauvres⁶⁶⁸ prises sur les fonds de la caisse de l'extraordinaire du ministre de l'Intérieur⁶⁶⁹.

Le nécessaire caractère exceptionnel des ateliers de charité est également mis en exergue sous la Convention nationale. Malgré la hardiesse des principes proclamés dans la Déclaration des droits de 1793, Diane Roman note que ceux-ci « *ne doivent pas induire en erreur : le travail est présenté comme une simple modalité de l'assistance et les textes pris en application de cette disposition, loin de traduire l'existence d'un réel droit au travail, ne consacrent en fait que certaines garanties quant à la réalisation du devoir de travailler pesant sur l'indigent valide* »⁶⁷⁰. La reconnaissance d'une « *dette sacrée* » à la charge de la société ne saurait avoir pour conséquence l'ouverture continuelle d'ateliers de travail. Les « travaux de secours » prévus par la loi du 24 vendémiaire an II n'ont vocation à être organisés que pour faire face à des situations de détresse passagère⁶⁷¹, une ouverture permanente des ateliers de secours conduirait nécessairement au développement chez le pauvre de vices abominables tels que la fainéantise et l'imprévoyance⁶⁷². Aussi l'article 2 de la loi précitée dispose que les travaux de secours ne seront organisés que « *dans les seules saisons mortes* ». Même les plus audacieux des Montagnards à l'image de Saint-Just n'évoquent pas de droit au travail. Ce dernier se situe dans la même veine de ses prédécesseurs même si son « idéal de démocratie de petits propriétaires » est fondée sur une action politique plus vigoureuse consistant à séquestrer les biens des ennemis de la Révolution pour les redistribuer aux pauvres⁶⁷³.

Le travail est bien la valeur cardinale autour de laquelle doivent s'organiser les secours à fournir aux indigents valides. Ceux-ci ne bénéficient d'aucune sollicitude de la

⁶⁶⁸ Jean Imbert (dir.), *op. cit.*, p. 195-196.

⁶⁶⁹ *Archives Parlementaires*, tome 37, séance du 22 janvier 1792, p. 110.

⁶⁷⁰ Diane Roman, *op. cit.*, p. 176. Cf. Contra Michel Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993, p. 179-184.

⁶⁷¹ Le député Bô explique que « *nous devons observer que les travaux de secours qui sont une charge nationale, ne doivent s'ouvrir, d'après les principes que vous avez décrétés, qu'à l'époque où la période languissante de la végétation rompt l'équilibre entre les besoins de l'homme et ceux de la terre ; à cette époque où le pauvre laborieux n'ayant pu étendre ses calculs sur l'avenir, rentre chez lui avec l'idée affligeante d'une subsistance incertaine ; à cette époque enfin où des météores désastreux détruisant quelquefois en un instant les fruits des sueurs d'une année, placent le laboureur entre la misère et la bienfaisance publique* ». *Ibid.*

⁶⁷² « *La société ne doit du travail au mendiant valide que dans le temps seulement où nulle autre ressource n'existe pour lui... C'est le besoin réel et non la fainéantise, non le défaut de prévoyance que vous devez assister* ». Cité in Jean Imbert (dir.), *op. cit.*, p. 215.

⁶⁷³ Cette mesure proposée par Saint-Just n'eut cependant pas de réalisation concrète et fut diluée dans des projets plus généraux et plus traditionnels de vente des biens nationaux dont le produit doit être affecté à l'assistance des pauvres. Georges Lefebvre, *Questions agraires au temps de la Terreur*, Paris, Editions du CTHS, 1989, p. 64-80.

part de la société s'ils ne font pas l'effort de se rendre utiles auprès des entreprises particulières en temps normal ou dans les ateliers de charité lorsque ceux-ci sont établis lors de la survenance de situations exceptionnellement graves. S'ils sont trouvés mendians, ils encourent le châtimeut de la société⁶⁷⁴, non plus dans les dépôts de mendicité qui ont été supprimés par la Constituante⁶⁷⁵, mais dans les prisons et maisons d'arrêt. Seuls les pauvres inaptes au travail - malades, infirmes et vieillards - ont droit à des secours permanents dans les hôpitaux, diverses mesures de protection étant envisagées pour les enfants abandonnés⁶⁷⁶. Le valide est sommé de se rendre utile par son travail. L'établissement des ateliers de charité est justifié par l'utilité économique que l'on peut en retirer. Par conséquent, dans leur fonctionnement même, c'est bien cet impératif qui domine et ne laisse que très peu de place aux préoccupations d'assistance.

§2. La marginalisation de l'assistance dans l'organisation des ateliers de charité

Lors de la période précédente, nous avons pu établir que malgré l'intérêt croissant porté par les autorités tant locales que nationales à l'utilité de travaux, ces dernières n'en avaient pas pour autant évacué l'impératif de traitement de la pauvreté. Celui-ci demeurait dans la mesure où, d'une part, la répartition des fonds se faisait de manière à venir au secours du plus grand nombre possible d'indigents en répartissant les ateliers de charité sur tout le territoire de la généralité et d'autre part, en usant d'un mode d'exécution des travaux garantissant qu'aucune sélection des indigents capables de travailler ne serait faite à l'entrée des ateliers. Comme nous le verrons plus en détail dans la section suivante, ces principes n'ont pas disparu immédiatement. Ils furent notamment

⁶⁷⁴ Diane Roman met en évidence le statut de délit donné à la mendicité par la législation révolutionnaire et les mesures coercitives prévues pour le réprimer. Diane Roman, *op. cit.*, p. 145-148.

⁶⁷⁵ Diane Roman explique qu'« en 1789, les dépôts de mendicité, objets de toutes les critiques du Comité en raison de leur sévérité et de leur inefficacité à amender les individus, sont évacués ». Diane Roman, *op. cit.*, p. 147. Pour un panorama des critiques adressées aux dépôts de mendicité voir Jean Imbert, « Les institutions sociales... *op. cit.* », p. 53-54.

⁶⁷⁶ Alan Forrest résume ainsi le dispositif général d'assistance pensé par les révolutionnaires entre 1790 et la chute de Robespierre en juillet 1794 : « Des hôpitaux financés par les fonds gouvernementaux, un système rationnel de pension d'Etat, des projets de travaux publics pour les chômeurs et une protection assurée aux enfants abandonnés, tels sont les éléments essentiels d'un plan général d'assistance appliqué d'une manière équitable d'un bout à l'autre du pays et dont les dépenses seront couvertes par les impôts ». Alan Forrest, *op. cit.*, p. 63.

reconduits en Isère lorsqu'il s'est agi d'employer la somme de 30000 livres que le législateur a attribué à chaque département par la loi du 13 juin 1790. Ce texte a été établi pour désengorger la ville de Paris du trop grand nombre de mendiants étrangers à la capitale cherchant à s'employer dans les ateliers de charité qui y étaient en activité. Leur entassement en grand nombre au sein des ateliers et leur activité presque nulle sont dénoncés en ce qu'ils constituent un encouragement à la paresse et font peser un risque important de trouble à l'ordre public⁶⁷⁷. Aussi pour mettre un terme à ce « fléau », la loi prévoit que les indigents non domiciliés dans la capitale seront renvoyés dans leur commune et que les départements recevront 30000 livres pour ouvrir des chantiers. Toutefois, pris dans l'urgence, le texte de juin 1790 ne contient aucune indication précise sur l'organisation des ateliers devant être mis en place par les communes. Par conséquent, les autorités locales ont tendance à reprendre les principes de fonctionnement des ateliers de charité d'Ancien Régime⁶⁷⁸. Il faut attendre la loi du 19 décembre 1790 annonçant la mise à disposition par l'assemblée Constituante de 15 millions de livres pour l'établissement d'ateliers de charité et l'instruction du 26 décembre de la même année pour que les règles d'organisation de l'institution soient plus précisément décrites.

Or, à la lecture de ces textes il apparaît que la législation révolutionnaire ne reconduit pas les anciens principes. L'utilité des travaux est désormais la seule préoccupation qui doit guider à la fois le choix des travaux et les modalités de leur exécution. Aussi, la distribution apparaît-elle comme entièrement déterminée par la nécessité de donner à ses fonds une place dans le développement économique de la région (A). Il est donc dans ce cadre indispensable de déterminer un mode d'exécution de ces travaux à seule fin de garantir une utilisation efficace des fonds (B).

⁶⁷⁷ La Rochefoucauld explique que « la réunion d'un grand nombre de ces hommes est un danger pour la tranquillité publique, et qu'au péril du trouble dont ils menacent, ils ajoutent encore la positive injustice d'enlever aux pauvres de la capitale une partie de la subsistance qui leur était destinée, et d'être, à tous les titres et sous tous les rapports, un véritable fléau pour elle ». La Rochefoucauld-Liancourt, *Rapport sur la mendicité de Paris*, Archives Parlementaires, tome 15, Séance du 30 mai 1790, p. 742.

⁶⁷⁸ Cf. *Infra* p. 266 et s.

A. La destination des fonds : le développement économique des départements

Les textes révolutionnaires ne laissent pas de place au doute. Lorsqu'il s'agit de déterminer quels types de travaux doivent être réalisés par le biais des ateliers de charité et où ils doivent être établis, c'est leur utilité qui doit être prise en considération. À l'inverse de la période antérieure, aucune évocation de l'adaptation des travaux aux forces des indigents à secourir ne rentre en ligne de compte. Les fonds destinés aux ateliers de charité sont intégrés dans le vaste plan conçu par les révolutionnaires pour redynamiser l'économie du pays en y faisant participer les pauvres par le biais de leur travail. Par conséquent le critère de la répartition de ces fonds est l'utilité économique des ouvrages qu'ils permettront de réaliser (1). Afin d'apprécier cette utilité une procédure de répartition des sommes se met en place au niveau local dans laquelle l'acteur principal est l'administration départementale (2).

1. Le critère de la répartition des fonds : l'utilité économique des ouvrages

Afin que les fonds de charité participent réellement au développement économique du pays, il est nécessaire que seule la plus grande utilité des travaux soit prise en considération dans leur répartition. Par conséquent, le pouvoir central milite pour que les sommes soient équitablement réparties en fonction des besoins économiques préalablement constatés (a). Le législateur aiguille en particulier les administrateurs départementaux vers les travaux aux chemins vicinaux. Il juge qu'ils doivent être prioritaires dans la mesure où leur importance économique est proportionnelle au défaut d'entretien dont ils sont l'objet (b).

a. Une répartition équitable fondée sur les besoins des départements

Tout au long de la période révolutionnaire les différents membres des comités de mendicité et de secours publics insistent sur la nécessité d'organiser une distribution équitable des fonds de charité. Et tous font correspondre l'équité avec la recherche des travaux les plus économiquement utiles (α). En revanche, rares sont les évocations d'une répartition en fonction des besoins sociaux des indigents. Les seuls textes les ayant évoqués sont ceux pris par les conventionnels et qui n'ont pas reçu d'application. Cette observation, sans qu'elle puisse y donner une réponse définitive, soulève néanmoins la question de la contradiction entre l'utilité des travaux et les besoins des indigents (β).

a. La correspondance entre équité et utilité

Si l'on s'en tient à la lettre de la loi, la volonté du législateur semble être de trouver un compromis entre les différents objectifs des ateliers de charité lors du choix des ouvrages. En effet, l'article 3 de la loi du 19 décembre 1790 dispose que « *les directoires des départements aviseront, sans délai, aux moyens d'ouvrir, dans l'étendue de leurs territoires respectifs, des travaux appropriés aux besoins des classes indigentes et laborieuses, et présentant un objet d'utilité publique et d'intérêt général pour l'Etat ou le département* ». Les départements sont donc incités à trouver des travaux à la fois satisfaisant les besoins des indigents et l'intérêt général. Une première remarque doit immédiatement être faite. Le législateur ne confond pas le « besoin des classes indigentes » et « l'utilité publique » ou « l'intérêt général ». Lorsque celui-ci parle d'utilité, d'utilité publique ou d'intérêt général, il ne fait donc pas référence au secours des indigents mais bien à l'intérêt économique des travaux. Or, l'utilité des travaux est celle qui est à la base de la répartition des fonds envisagées par le comité de mendicité. Il faut à ce titre évoquer l'exposé des motifs de la loi du 19 décembre 1790 réalisé devant l'assemblée Constituante qui annonce l'ouverture des quinze millions destinés au secours des indigents valides. M. de La Rochefoucauld-Liancourt explique à propos de ces secours que « *c'est en moyens de travail que [l'Assemblée] doit les répandre ; c'est en travaux utiles, même nécessaires aux départements, à l'Etat, pour qui ils seront faits ; et c'est ainsi qu'elle trouvera le germe fécond de la prospérité publique, dans l'apparence*

de détresse momentanée qu'elle veut secourir »⁶⁷⁹. Dans l'esprit des révolutionnaires, les fonds débloqués pour fournir du travail aux indigents valides sont considérés moins comme des secours aux pauvres que des moyens de relance de l'économie du royaume. L'assistance paraît presque secondaire dans cet exposé et cela est confirmé lorsqu'on lit les propos d'Emmery - un autre membre du comité de mendicité - qui explique que « *l'intention de vos comités n'est pas de donner une somme d'argent quelconque à des pauvres [...]. Vos comités proposent, au contraire, d'employer quinze millions à former des établissements publics, de sorte que l'on puisse tout à la fois ranimer le travail dans le royaume, y faire des chemins, ou divers autres travaux actuellement nécessaires et se servir de ce moyen pour secourir les pauvres* »⁶⁸⁰. Cette citation est tout à fait éclairante dans la mesure où les enjeux de la distribution des fonds des ateliers de charité y sont clairement exposés. Tout d'abord, le député affirme l'interdiction de les traiter comme une simple aumône qui serait indifféremment distribué aux pauvres. La répartition des fonds doit d'abord « *ranimer le travail dans le royaume* ». Conformément à l'ambition générale du comité de mendicité de faire de l'État l'agent du développement économique du pays, les fonds de charité doivent être utilisés afin de réaliser les infrastructures nécessaires pour cela. Ensuite, il s'agit de « *se servir de cela pour secourir les pauvres* ». Le traitement de la pauvreté est ici clairement mis dans une situation de dépendance de vis-à-vis de la recherche de l'utilité des travaux. Il apparaît comme un effet intervenant par ricochet mais pas comme l'objectif directeur de la répartition des fonds.

L'utilité économique des ouvrages apparaît comme la base de la répartition et le critère grâce auquel l'équité entre les départements sera garantie. En effet, La Rochefoucauld-Liancourt rejette toute répartition des sommes de manière strictement égalitaire entre eux car « *les répartir également entre tous, ce serait une bienfaisance sans équité* ». Il poursuit en expliquant que « *les besoins ne peuvent être partout les mêmes, tous ne peuvent présenter les mêmes projets d'utilité* »⁶⁸¹. Dans la distribution des fonds du trésor royal entre les départements, on retrouve « *l'obsession de la « juste proportion »* » décrite par Mona Ozouf qui est selon elle « *l'esprit même de l'égalité du siècle* »⁶⁸² qui irrigue tous les secteurs de la politique de la Constituante et en particulier

⁶⁷⁹ *Archives Parlementaires*, tome 21, séance du 16 décembre 1790, p. 514.

⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 516.

⁶⁸¹ *Ibid.*, p. 515.

⁶⁸² François Furet et Mona Ozouf v° « égalité », *Dictionnaire critique de la Révolution française : idées*, Paris, Flammarion, 1992, p. 147.

les rapports du comité de mendicité⁶⁸³. La différence de situation interdit toute égalité arithmétique et impose une égalité relative qui dans le cas de la distribution des fonds pour ateliers de charité doit se réaliser par la mesure de l'utilité économique des ouvrages à réaliser dans chaque département.

Par conséquent si la subvention affectée à chaque département doit être calculée au regard de ces exigences, la distribution à l'intérieur des départements doit répondre aux mêmes principes. Ainsi, la première règle est l'interdiction faite aux directoires de départements de distribuer les fonds de manière égalitaire sur tout leur territoire. Dans l'instruction du 26 décembre 1790 destinée à guider l'action des départements dans leur utilisation des quinze millions de livres, il est clairement indiqué qu'il ne faudrait pas que « *par un faux esprit de justice, ils [cherchent] à répartir proportionnellement les nouveaux moyens de travail sur toutes les dépendances de leur territoire* ». Pour le législateur de 1790, « *les travaux ne doivent être entrepris que dans les seuls lieux où l'utilité générale les appelle* ». Si tel n'était pas le cas, « *il faudrait alors diviser jusqu'à l'infini les sommes qui y sont destinées, et alors ces sommes ainsi réduites ne pourraient contribuer à aucun ouvrage utile* ». Les départements s'écarteraient alors totalement des vues de l'Assemblée puisque les secours se réduiraient à « *une aumône chétive, gratuite, et les principes qu'adopte l'Assemblée, écartent toute idée de secours sans travail à celui qui peut travailler* ». La logique de l'Assemblée est donc claire, le plus important est de financer des ouvrages utiles. La conséquence en est que les indigents ne pourront que s'adapter à cette répartition, l'instruction concluant en effet qu'« *il faut donc que l'homme qui a besoin de travail aille chercher les ressources que lui présente la bienfaisance publique là où l'intérêt les aura placées* ». Cette prépondérance du critère de l'utilité des travaux dans l'organisation de la distribution des fonds de secours se retrouve tout au long de la période révolutionnaire et n'est pas cantonnée à l'Assemblée constituante. Concernant les deux millions et cinq cent mille livres mis à disposition par l'Assemblée nationale législative, la loi du 22 janvier 1792 prévoit dans son article premier qu'ils seront utilisés « *pour faciliter des travaux utiles dans les départements* ». L'article 4

⁶⁸³ « *La Constituante proclame l'égalité devant l'impôt, l'égalité devant les peines, la libre accession de tous aux fonctions publique et à la gestion des affaires, et réintègre dans la communauté nationale les exclus de l'ancienne société, juifs et protestants. A cette affirmation d'une société homogène, elle mêle la préoccupation de la proportionnalité : Mirabeau fait remarquer que dans le calcul de l'impôt l'égalité arithmétique serait inéquitable, qu'il faut la corriger par la notion de « capacité contributive » et donc rechercher une vraie proportion* ». Cette obsession de la « juste proportion », qui est l'esprit même de l'égalité du siècle, on la retrouve dans les rapports du comité de mendicité, et jusque dans les débats de la division départementale, où elle équilibre le principe de l'égalité géométrique ». Ibid.

interdit une répartition égalitaire entre les communes sans aucune prise en compte de l'utilité des travaux. Il prohibe en effet la distribution des « *fonds accordés pour ateliers de secours et de charité au marc la livre, ou au moins imposé sur les contributions des municipalités* ». Enfin, la Convention, vote la loi du 24 vendémiaire an II sur la proposition du député Bô qui explique dans son rapport que les ateliers doivent toujours être ouverts « *dans le lieu où l'utilité sera reconnue plus générale, pour ne pas consumer sans discernement les deniers communs* »⁶⁸⁴.

Une répartition des fonds des ateliers de charité ne peut être équitable si elle a pour but de les partager également entre tous les départements, tous les cantons ou toutes les communes. La conséquence serait un éparpillement des fonds qui ne pourraient permettre aucun travail utile et seraient ainsi gaspillés. Seule une répartition proportionnelle à l'utilité que chaque ouvrage pourra apporter au développement économique du département ou du pays tout entier est considérée comme juste et efficace. Mais bien que cette idée soit majoritairement admise des remarques s'élèvent pointant le risque de perdre de vue la nécessité de satisfaire les besoins des indigents en adoptant ce mode de répartition des fonds.

β. La contradiction entre utilité et besoins des indigents

La prépondérance de l'utilité des travaux sur l'assistance des indigents valides a suscité quelques réserves parmi les révolutionnaires. Avant de nous attarder sur les modalités de cette répartition et sur ses résultats⁶⁸⁵ nous pouvons d'ores et déjà évoquer la remise en cause de la domination de l'utilité faite devant l'Assemblée nationale à la lumière des résultats des premières distributions. Ainsi le député Rougier-la-Bergerie qui, en janvier 1792, se montre très sceptique sur les effets des ateliers de charité organisés jusque-là se pose la question suivante : « *Y a-t-il beaucoup d'endroits même, où, par l'emploi de ces sommes, le peuple se soit aperçu seulement que l'assemblée nationale lui avait destiné et assuré du travail ?* ». Le député estime que les travaux organisés par le biais des fonds des ateliers de charité l'ont très peu été dans l'intérêt des indigents⁶⁸⁶ si

⁶⁸⁴ « Comment Bô ... », art. cit., p. 272.

⁶⁸⁵ Cf. *Infra* p. 215 et s

⁶⁸⁶ « *Dans presque tous les départements, les sommes accordées à titre de secours, ont été employées à des travaux d'art dans le voisinage des villes et des grandes routes ; les travaux de toute espèce ont été dirigés par des adjudicataires dont l'intérêt particulier, calculant sur l'indigence et les besoins du travail, a réduit impérieusement le prix des journées ; en d'autres endroits, ces travaux ne se sont ouverts que dans les mois*

bien qu'il en conclut que « *si les travaux ont été utiles, ils ont été indifférents pour les indigents* ». Ici, les deux impératifs sont explicitement renvoyés dos à dos, cela confirme l'observation que nous avons effectuée plus haut. Utilité et besoins des indigents sont deux objets dissociés. L'utilité des travaux peut être satisfaite sans que le secours des indigents ne soit réalisé. Pour contrer ce phénomène, une des premières mesures à prendre selon Rougier-la-Bergerie serait de placer les travaux là où se trouvent les indigents, il explique en effet qu'« *il faut que vos secours aillent en quelque sorte chercher l'indigent au milieu des campagnes, et ne plus le contraindre à aller chercher du pain ou du travail aux portes des villes* »⁶⁸⁷. Alors que l'instruction du 26 décembre 1790 citée précédemment demandait à l'indigent de se déplacer pour aller chercher du travail là où l'utilité commande que les ouvrages soient réalisés, le député demande un an plus tard que la logique soit renversée et que les secours soient répartis avant tout où se situent les indigents.

Ces considérations n'ont pas été prises en compte par les contemporains de l'Assemblée législative. Toutefois, si la logique exposée précédemment concerne les premiers 15 millions de livres mis à la disposition du département, les 2,5 millions de livres ouverts par la loi du 22 janvier 1792 possèdent une spécificité qui vient quelque peu modifier les principes de la répartition en mettant à l'écart le critère de l'utilité économique. Avant d'être un moyen d'assistance par le travail, ils doivent permettre de « *pourvoir aux besoins des départements qui ont éprouvé des évènements désastreux et imprévus* »⁶⁸⁸. En effet, des intempéries ont frappé le royaume et ont causé de graves accidents tels que des incendies, des gelées, des inondations et des grêles. Ceux-ci ont occasionné des pertes dans les récoltes et parmi le bétail ainsi que des dégradations des voies de communications dans la plupart des départements⁶⁸⁹. De ce fait, ces secours n'ont pas seulement vocation à être employés en travaux de secours mais peuvent également consister en distribution d'argent⁶⁹⁰. Par conséquent, ici les secours seront

de mai, juin et de juillet, temps où le travail est précieux et commun et où, par conséquent, les indigents n'ont pas recherché les conditions dures d'un adjudicataire ». Archives Parlementaires, séance du 9 janvier 1792, tome 37, p. 174.

⁶⁸⁷ *Ibid.*

⁶⁸⁸ M. Siblot, *Projet de décret sur la distribution des secours à accorder au 83 départements*, Archives Parlementaires, tome 44, p. 314.

⁶⁸⁹ Le rapporteur du projet de distribution des 2,5 millions de livres dresse un état des besoins des départements touchés par les intempéries. *Ibid.*, p. 315-325.

⁶⁹⁰ Le rapporteur du projet de distribution précise ainsi que « *bien constant que l'Assemblée nationale, en désirant toujours que les nouveaux secours qu'elle a décrétés fussent, autant qu'il serait possible, employés à des travaux, a voulu cependant que, dans les cas où ces travaux ne pourraient avoir lieu, les secours pussent être gratuits, et consister en distributions d'aumônes* ». *Ibid.*, p. 314-315.

essentiellement distribués entre les départements en proportion des pertes qu'ils ont subies. Toutefois, ce n'est pas la seule manière dont le législateur entend répartir les fonds. Il a partagé les départements en quatre classes dont la première et la plus nombreuse est composée des départements en question. Mais à ses côtés se trouvent, la deuxième et la troisième classe qui comprend des départements qui obtiendront des fonds en fonction de l'utilité des travaux qu'ils présentent⁶⁹¹. Enfin la quatrième classe comprend quelques départements qui n'ont formulé aucune demande mais qui obtiendront des fonds arbitrairement évalués par le comité des secours de l'Assemblée nationale législative qui estime que ces derniers ont nécessairement des besoins⁶⁹². Par ailleurs, si l'utilité des ouvrages est moins importante lors de la distribution des fonds entre les départements, nous avons vu plus haut que celle-ci est déterminante lorsqu'il s'agira pour les autorités départementales de choisir à quels travaux les affecter⁶⁹³.

Néanmoins, bien que l'utilité des ouvrages ne soit plus prioritaire pour établir une distribution équitable, ce n'est pas non plus la pauvreté des indigents qui est prise en compte mais simplement l'importance des dégâts causés par les intempéries. Les réclamations du député Rougier-la-Bergerie ne trouveront véritablement une traduction juridique que par le biais de ses successeurs sous la Convention nationale. En effet, bien que sa conception de l'assistance par le travail ne diffère pas fondamentalement de celle des assemblées précédentes en prônant toujours une organisation des ateliers de charité de nature à assurer une réalisation efficace de travaux utiles pour le département⁶⁹⁴, les textes produits par la Convention se montrent beaucoup plus attentifs à la condition des indigents. Le plus important d'entre eux est la loi du 24 vendémiaire an II édictée d'après le projet du député de l'Aveyron Bô. Comme nous l'avons déjà évoqué, il s'agit toujours de distribuer les fonds « *dans le lieu où l'utilité sera reconnue plus générale, pour ne pas consumer sans discernement les deniers communs* ». Mais, comme le souhaitait Rougier-la-Bergerie, la répartition doit se faire également dans chaque canton du district et ce dans l'intérêt du pauvre, car cela doit lui permettre « *d'économiser les frais d'un déplacement qui pourroit quelquefois absorber le produit de ses salaires* ». Aussi, les fonds attribués dans chaque commune ou canton se fait sur la base du nombre de pauvres valides que

⁶⁹¹ La deuxième classe comprend les départements qui ont utilisé l'ensemble des fonds qu'ils ont reçus sur les 15 millions de livres ouverts par la loi du 19 décembre 1790. Les départements de la troisième classe sont ceux qui ont commencé des ouvrages grâce aux 15 millions mais qui nécessitent de nouvelles subventions pour être intégralement terminés. *Ibid.*, p. 315.

⁶⁹² *Ibid.*

⁶⁹³ Cf. *Supra* p. 207.

⁶⁹⁴ Cf. *Supra* p. 208.

chaque commune a recensé. En effet, l'article premier de la loi dispose que « *les municipalités remettront, tous les ans, à l'agence de secours du canton, sur sa demande, un état de leurs indigents valides* » puis à l'article 2 la loi demande à ces agences de secours de faire « *parvenir ces états au directoire du district* ». Cette logique irrigue également la loi du 21 pluviôse an III (9 février 1795) et la répartition des 10 millions de livres qu'elle propose entre tous les districts de la république. Elle dispose dans son article premier que celle-ci se fera « *dans les mêmes proportions et suivant le même mode que les dix millions déjà donnés, pour l'exécution des lois des 28 et 29 juin 1793* » dont l'objet est le soutien des enfants des pauvres et des enfants démunis⁶⁹⁵. Or, la distribution de ces fonds a été réalisée grâce aux listes des indigents dressées par les municipalités c'est-à-dire qu'elle s'est faite selon le nombre des indigents présents dans chacune d'entre elles⁶⁹⁶. Enfin, contrairement aux années précédentes, il semble qu'il y ait une volonté de la part des conventionnels de véritablement adapter les travaux à la situation des indigents à secourir. En effet, parmi les renseignements que doivent contenir ces états, les municipalités doivent indiquer « *l'espèce de travail dont ils sont susceptibles* ». Cela laisse supposer que les travaux mis en place devront être adaptés aux aptitudes de l'indigent. Par ailleurs, les municipalités doivent préciser « *les époques auxquelles il en manquent* ». Par conséquent, non seulement le travail doit être adapté aux forces de l'indigents mais également à ses périodes de chômage.

Sous l'Ancien Régime de telles préoccupations existaient et justifiaient le choix des travaux aux chemins vicinaux comme les plus pertinents. Adaptés aux forces des indigents et pouvant être effectués à tout moment de l'année, ils correspondaient à leur besoin tout autant qu'ils permettaient de remplir l'impératif d'utilité économique assigné à l'emploi des fonds des ateliers de charité. Sous la Révolution, les chemins vicinaux demeurent les travaux à privilégier mais la motivation n'est plus qu'économique.

⁶⁹⁵ Jean-Paul Bertaud, « La crise sociale », in Jean Imbert, *La protection sociale sous la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, p. 219-226.

⁶⁹⁶ Georges Lefebvre explique que « *tandis que le comité de salut public ordonnait, le 16 [ventôse an II], aux municipalités de dresser la liste des indigents, conformément au décret du 13, Paré, le ministre de l'Intérieur, [...], multipliait les circulaires en vue d'assurer la distribution du secours de dix millions que la Convention avait voté le 13 pluviôse, au profit de toutes les communes de la République* ». Georges Lefebvre, *op.cit.*, p. 69.

b. Le choix des chemins vicinaux

Aux premières heures de la Révolution française l'influence de la physiocratie sur les décisions politiques est encore forte. L'identification de la nature des travaux à financer par le biais des fonds des ateliers de charité en est une démonstration. En effet dans l'instruction du 26 décembre 1790, le législateur dispose que « *parmi les différents travaux à entreprendre, et auxquels se lient des vues d'utilité publique, il en est qui semblent devoir être préférés, tels que les défrichements de certains terrains, les dessèchements, les canaux, le repeuplement des forêts domaniales, les chemins vicinaux et autres ouvrages de ce genre* ». Les raisons de ces choix sont claires, La Rochefoucauld-Liancourt explique en effet que « *vos comités ont pensé que ceux-là devaient être préférés, qui, devenant créateurs de nouvelles productions jetteraient le fondement d'une richesse nouvelle* »⁶⁹⁷. Ici, il se situe dans la droite ligne des physiocrates pour lesquels l'encouragement à l'agriculture par l'État est indispensable et qui a pu justifier par le passé les politiques d'exemptions fiscales pour les défrichements ou de subventions pour le dessèchement de marais⁶⁹⁸. Tous les travaux cités sont propres à favoriser le progrès agricole mais l'un d'entre eux retient particulièrement l'attention du rapporteur. Ce sont les réparations aux chemins vicinaux auxquelles il prête une importance considérable dans le développement de l'économie du royaume. « *Ces chemins, explique La Rochefoucauld-Liancourt, faits jusqu'ici en petit nombre et uniquement sur des fonds appelés de charité, parce que l'administration des travaux publics devait s'occuper de la confection des grandes routes, et que la loi ne donnait aux contributions que cette destination, sont cependant indispensables. L'utilité des grandes routes ne serait pas entière, si les chemins qui y conduisent du centre des campagnes, restaient impraticables dans une partie de l'année ; et quoique tous n'aient pas la même importance, ils sont cependant tous nécessaires, et pour la facilité des cultures, et pour le transport des récoltes, et pour l'entretien de l'abondance et de l'uniformité si désirable dans les prix* »⁶⁹⁹. Cette préférence est à nouveau manifestée par l'Assemblée législative. En effet, si dans un premier temps le comité des secours publics de l'assemblée reprend la liste de travaux dressée par la Constituante⁷⁰⁰, une nette préférence pour les chemins

⁶⁹⁷ Archives Parlementaires, tome 21, séance du 16 décembre 1790, p. 515.

⁶⁹⁸ Georges Weulersse, *La physiocratie à l'aube... op. cit.*, p. 70-72.

⁶⁹⁹ Archives Parlementaires, tome 21, séance du 16 décembre 1790, p. 514.

⁷⁰⁰ Le rapporteur Depéret affirme en effet que « *les défrichements, les ouvertures de canaux, les dessèchements, les communications sont des travaux utiles* ». M. Depéret, *rapport sur les secours*

vicinaux considérés comme indispensables pour le développement de l'agriculture se manifeste⁷⁰¹. Ainsi, l'article 2 de loi du 6 avril 1792 les évoque explicitement lorsqu'il dispose que « *ces fonds de secours seront employés par les directoires de département, à subvenir, aussi utilement que les localités le comporteront, aux besoins de la classe indigente du peuple, et principalement aux réparations et confections des chemins vicinaux* ». Préférence qui sera reconduite sous la Convention par la loi du 21 pluviôse an III dont l'article 2 dispose, après modification par la loi du 7 germinal an III, qu'une partie des fonds mis à la disposition des districts devra être « *employée en travaux utiles, et principalement à la réparation des chemins vicinaux* ».

Les révolutionnaires se situent donc ici dans la continuité de l'œuvre entreprise lors des dernières décennies de l'Ancien Régime. Les chemins vicinaux ne bénéficiant pas de financement de la part de l'administration des travaux publics, l'État subvient aux besoins d'entretien de ceux-ci grâce aux fonds de charité. Cela interdit en revanche que les fonds de charité soient employés aux travaux sur les grandes routes qui, eux, bénéficient d'un financement spécifique. Cette interdiction n'est pas intervenue dès les premières lois. Il faut attendre celle du 9 octobre 1791 qui dispose à son article 3 qu'aucune « *partie de ces fonds ne pourra être appliquée aux grandes routes, qu'en supplément aux contributions destinées à ces travaux, et en addition d'ouvrages neufs seulement* ». Cette précision concernant la nature des travaux à privilégier intervient suite aux premiers renseignements que l'assemblée nationale a pu recevoir au sujet de la distribution des fonds qui a été réalisée par les départements. Il en ressort que « *peu de directoires ont suivi la lettre et l'esprit [des] décrets* » notamment du fait qu'« *un grand nombre de département [...] ont employé ces fonds en réparation de grandes routes* »⁷⁰². Pour justifier cette interdiction, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, rapporteur de la loi du 9 octobre, explique que « *quelle que soit réellement l'utilité de cette application, l'entretien des grandes routes ayant une contribution particulière de fonds sur les sols additionnels, si les fonds de secours leur sont appliqués, il en résulte un soulagement pareil et arbitraire des contributions dans les départements selon la volonté des*

provisoires à accorder aux départements du royaume pour les pauvres valides et les invalides, Archives Parlementaires, tome 36, séance du 26 décembre 1791, p. 407.

⁷⁰¹ Le député Rougier de la Bergerie, discutant du projet de décret sur des nouveaux fonds à accorder aux départements pour ateliers de secours en janvier 1792 explique : « *Voulez-vous, Messieurs, rendre content le peuple des campagnes ; voulez-vous que les sommes que vous décrèterez, rapportent au centuple, que l'agriculture devienne plus active et plus florissante ? Destinez proportionnellement les sommes que vous accorderez aux départements « aux réparations et confections des chemins vicinaux »* ». Archives Parlementaires, séance du 9 janvier 1792, tome 37, séance du 9 janvier 1792, p. 174.

⁷⁰² Archives Parlementaires, tome 31, séance du 25 septembre 1791, p. 320.

*directoires, une moins grande masse d'ouvrages faits et par conséquent d'ouvriers mis en mouvement, et enfin l'abandon de la nature d'ouvrage que l'utilité de l'intérieur des départements vous avait portés à prescrire*⁷⁰³ ». Par conséquent, non seulement ce genre de travaux n'est pas le plus utile aux départements mais en outre une imposition spéciale existe pour les travaux sur les grandes routes. Or, si l'on y employait les fonds destinés aux ateliers de secours, cela serait un moyen de les substituer aux fonds issus de l'imposition. Par conséquent, les départements pourraient ainsi diminuer d'autant les contributions qu'ils prélèvent, or les fonds des ateliers de charité n'ont pas vocation à alléger les charges des départements. Ce serait en outre contraire à l'ambition de l'assemblée qui souhaitait augmenter les moyens de travail à destination des ouvriers. En se substituant et non en s'ajoutant aux contributions des départements, les fonds des ateliers de charité ne permettraient pas d'augmenter la masse des ouvrages à destination des ouvriers sans travail.

Conformément aux directives du pouvoir central, les administrations départementales dauphinoises prévoient d'utiliser les fonds pour des travaux aux chemins vicinaux en particulier. Le directoire du département de l'Isère dispose ainsi en décembre 1791 que les fonds seront « *employés sans divertissement [...] à réparer les chemins vicinaux des districts* »⁷⁰⁴. Dans le département de la Drôme, le directoire prescrit en mars de la même année que les fonds seront répartis entre deux types de chemins, d'une part les « *chemins vicinaux par lesquels les cantons du département plus ou moins éloignés du Rhône, communiquent à ce fleuve ainsi qu'à la grande route de Lyon en Provence qui le borde* » et d'autre part les « *chemins principaux qui dans l'intérieur du département servent à entretenir la communication entre les chefs lieux de cantons* »⁷⁰⁵. Les fonds destinés aux ateliers de charité doivent donc être distribués dans les lieux où se situent les travaux aux chemins vicinaux les plus utiles. Pour cela, des procédures de distribution sont mises en place où l'appréciation de l'utilité se réalise essentiellement localement.

⁷⁰³ *Ibid.*

⁷⁰⁴ ADI L 55, Article 7 de la délibération du conseil de département du 14 décembre 1791.

⁷⁰⁵ ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 26 mars 1791.

2. La procédure de répartition des fonds : l'appréciation locale de l'utilité des ouvrages

Sous l'Ancien Régime, le pouvoir central exerçait un contrôle important sur le choix des travaux. C'était tout d'abord l'intendant qui rassemblait les demandes émanant des particuliers et communautés puis le contrôleur général qui donnait son approbation ou pas aux choix de son représentant dans les généralités. Dans le cadre du Dauphiné, nous avons pu voir que cette procédure en théorie très centralisée laissait dans les faits une place importante aux intérêts locaux dont l'intendant pouvait se faire le porte-parole et qui s'imposaient parfois aux contrôleurs généraux des finances. Cette tendance s'accroît au cours de la période révolutionnaire dans la mesure où le pouvoir central est toujours plus dépendant des volontés locales. Ainsi lorsqu'il s'agit de répartir la somme entre les départements, le législateur est dépendant des renseignements locaux que les autorités départementales décentralisées entendent ou pas lui fournir (a). Par ailleurs, lors de la répartition au sein de chaque département, les autorités locales bénéficient d'une certaine liberté d'action comme le démontre l'exemple des administrations iséroises et drômoises qui ne respectent les directives du pouvoir central que parce qu'elles le veulent bien (b)

a. La répartition entre départements : la dépendance du pouvoir central aux renseignements locaux

Lors de la phase de distribution des fonds de charité, Alan Forrest affirme que « *le rôle du gouvernement central s'apparente à celui d'un arbitre qui étudie les propositions émanant des divers points du pays, évalue leur utilité et tente de maintenir une certaine équité dans la répartition des ressources en fonction de l'importance de la population et du niveau de ses souffrances* »⁷⁰⁶. Ici apparaît la grande préoccupation de la Révolution hostile au particularisme des anciennes provinces. La volonté de construire une nation unifiée débarrassée des anciens privilèges provinciaux guide toute l'action de la Constituante. L'importance du thème de l'uniformité et de l'achèvement de « *l'unité nationale pour mettre fin aux inégalités* »⁷⁰⁷ chez les révolutionnaires est désormais bien

⁷⁰⁶ *Op. cit.*, p. 152.

⁷⁰⁷ Roland Debbasch, « Décentralisation et unité territoriale », in Jacques Moreau et Michel Verpeaux, *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, Economica, 1992, p. 141.

connue⁷⁰⁸. En ce sens l'organisation des ateliers de charité ne déroge pas à la règle et le pouvoir central détermine la part que chaque département doit recevoir sur les fonds mis à sa disposition. Mais pour concrètement réaliser cette équité dans la répartition des fonds, le pouvoir central est très dépendant des renseignements fournis par les administrations départementales sur la nature et l'importance des besoins de chaque localité. Or, la récolte de ces renseignements demande un temps que n'ont pas les Constituants qui doivent répondre à l'urgence de la situation en permettant une organisation très rapide des ateliers de charité. Cette contradiction a conduit les révolutionnaires à laisser de côté le respect d'une stricte équité lors des premières distributions de fonds. Il convient ici de citer les développements de La Rochefoucauld-Liancourt concernant la première distribution de 30000 livres entre tous les départements. Il explique en effet qu'« *en vous proposant de donner à chaque département une somme égale pour être employée en travaux utiles, nous savons bien que nous ne suivons peut-être pas exactement la proportion des besoins de chacun d'eux, mais nous n'avons aucune base certaine pour rendre cette proportion équitable ; il n'est ici question que de secours accordés pour le moment, et sans que les sommes actuelles puissent influencer sur les secours à prétendre pour l'avenir* ». Dans ces conditions, il opte pour la solution la moins injuste et considère qu'« *une égalité exacte provoquera moins de réclamations que ne l'eut fait une mauvaise distribution proportionnelle* »⁷⁰⁹. Les mêmes difficultés se sont posées en décembre. L'Assemblée constituante ne peut faire autrement que de distribuer une partie des 15 millions de livres à égalité entre tous les départements pour faire face à l'urgence de la situation mais précise rapidement que les prochaines distributions ne se feront qu'en fonction des besoins existants au sein des départements⁷¹⁰. La loi du 19 décembre qui annonce

⁷⁰⁸ Voir notamment Gilles Darcy, « Unité et rationalité dans la construction révolutionnaire », in Jacques Moreau et Michel Verpeaux, *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, Economica, 1992, p. 47-80.

⁷⁰⁹ La Rochefoucauld-Liancourt, *Rapport sur la mendicité de Paris*, *Archives Parlementaires*, tome 15, Séance du 30 mai 1790, p. 743.

⁷¹⁰ Ainsi lors de la distribution de la première portion des 15 millions de livres mises à disposition du ministère de l'Intérieur pour les ateliers de charité, le comité de mendicité explique sa position ainsi résumée par Michel Bouchet : « *cette somme, il était fort difficile de la distribuer sans arbitraire. La partager également entre tous les départements, c'eut été une bienfaisance sans équité. Les nécessités n'étaient certainement pas les mêmes partout : à des besoins différents devaient répondre des secours différents. Cependant, suivre une juste proportion était chose impossible. On ignorait trop profondément la situation de chaque département, l'état de sa population et de sa richesse, l'utilité des ouvrages à entreprendre, les fonds déjà affectés à des travaux publics. Pour sortir d'incertitude, l'Assemblée décida d'attribuer à chacun sur les 15 millions votés, une avance égale de 80000 livres. Elle retarda le versement du surplus jusqu'au jour où les administrations auraient fait connaître avec détail l'étendue de leurs besoins, les avantages des travaux commencés, la nature de ceux restant à mettre en chantier, le montant de la dépens entraînée par les uns et les autres, l'état des ressources que les pouvoirs locaux pouvaient consacrer à ces ouvrages* ». Michel Bouchet, *L'assistance publique en France pendant la révolution*, thèse

l'attribution de 80000 livres à chaque département précise ainsi dans son article 5 que « *les directoires feront ensuite, et dans le plus court délai possible parvenir au ministre des finances, tous les renseignements qu'ils pourront réunir sur l'étendue de leurs besoins, les avantages des travaux commencés, le genre de ceux qui pourraient être entrepris* ». Ces renseignements devant « *mettre l'assemblée nationale en état de statuer sur le tout [...] et d'arrêter définitivement la répartition à faire des huit millions trois cent soixante mille livres restant à distribuer* »⁷¹¹. Or, très peu d'entre eux répondent aux demandes de renseignements répétées du pouvoir central. Ainsi après une première distribution de 80 000 livres pour les 83 départements en décembre 1790, l'Assemblée n'organise la distribution en juin 1791 qu'entre 12 d'entre eux, c'est-à-dire aux « *seuls qui, conformément aux instructions envoyées à la fin de l'année 1790, eussent indiqués les ouvrages qu'ils désirent entreprendre* »⁷¹². Parmi ceux-ci, se trouve le département de l'Isère dont le directoire avait envoyé un mémoire détaillant ses besoins en mars 1791⁷¹³. En octobre 1791, la situation évolue peu et malgré le manque d'information à sa disposition en provenance des départements, le comité de mendicité décide de solder les 15 millions et de distribuer les 5 760 000 livres restantes entre tous les départements à partir des quelques renseignements qu'il peut avoir⁷¹⁴. Cette décision intervient pour ne pas « *faire supporter aux administrés la peine de la négligence des administrateurs* ». Toutefois, pour ne pas laisser cette « négligence » sans conséquences, La Rochefoucauld-Liancourt demande que la délivrance des fonds soit impossible jusqu'à ce que « *les directoires aient fait connaître, avec quelques détails, l'emploi qu'ils proposent de cette somme* »⁷¹⁵. La loi du 9 octobre 1791 dispose ainsi à son article 4 qu'« *aucuns des ouvrages à entreprendre ou à continuer au moyen de ces nouveaux fonds, ne seront exécutés que sur l'approbation formelle du ministre de l'intérieur, donnée par le vu des*

de droit, Paris, 1908, p. 228 et *ArchivesParlementaires*, tome 21, séance du 146 décembre 1790, p. 515-516.

⁷¹¹ Article 6 de la loi du 19 décembre 1790.

⁷¹² Michel Bouchet, *op. cit.* p. 234.

⁷¹³ ADI L 64, Délibération du directoire de département de l'Isère du 8 mars 1791.

⁷¹⁴ « *La distribution des fonds que le ministre propose à l'Assemblée est appuyée de tous les motifs qui ont déterminé l'état qu'il lui en soumet ; mais dans le rapport qu'il a fait lire aux comités réunis, il a déclaré qu'il manquait une partie des connaissances nécessaires pour donner à cette distribution toute la perfection désirable. En effet, pour opérer avec toute l'exactitude qu'on peut concevoir, il faudrait connaître les besoins de tous les départements dans toute leur étendue et dans leur rapport réciproque ; il faudrait combiner l'avantage plus ou moins grand des divers travaux proposés ; il faudrait consulter même l'abondance ou la stérilité des récoltes, le prix du pain, la facilité de la transformation des grains ; une partie de ces éléments manque ; le ministre a donc pu se contenter de chercher à approcher le plus possible de du degré de perfection auquel il ne pouvait atteindre* ». *Archives Parlementaires*, tome 31, séance du 25 septembre 1791, p. 319.

⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 320.

plans, devis et détails estimatifs, de ceux de ces objets qui en seront susceptibles ». Le problème de la collecte de renseignements sur l'utilité des travaux subventionnés demeure lors de la distribution des 2,5 millions de livres ouvert par la loi du 22 janvier 1792. Leur répartition a suscité « *quelques débats* » ayant eu lieu au sein de l'Assemblée à la suite d'une intervention de M. Laureau qui explique qu'« *avant de décréter quelle somme on emploiera aux travaux de secours, il me semble plus utile de savoir quels travaux on exécutera [...]. L'emploi partiel de ces sommes nous engage dans des travaux que nous serons obligés de continuer, et dans la construction desquels on nous engage malgré nous, au lieu que si nous avions un état général, nous choisirions les plus utiles, et nous ferions des dépenses dont la nation aurait à s'applaudir, par l'avantage qu'elle en retirerait. Je propose en conséquence, de ne rien décréter pour les travaux qu'on vous propose, qu'après un rapport du comité des travaux publics, qui vous les représentera tous, et après le détail desquels vous pourrez choisir ceux qui concourront au bien général* »⁷¹⁶. Le souci du choix de travaux utiles est donc toujours au cœur de la réflexion et la déclaration de Laureau est révélatrice de la difficulté de pouvoir avoir connaissance de la nature des travaux à réaliser et d'en faire le critère principal de la répartition. D'ailleurs, l'équité dans la répartition des fonds ouverts par la loi de 1792 a été recherchée sur d'autres bases. Siblot, le membre du comité des secours publics de l'Assemblée législative chargé de cette répartition, a réalisé une distribution se rapportant essentiellement à l'état des dégâts subits par les départements du fait des intempéries de l'hiver dernier et subsidiairement à l'utilité des travaux. Par conséquent, des renseignements sont parvenus à l'Assemblée nationale ayant ainsi permis d'établir une distribution en fonction des besoins des départements qui ont été répartis en quatre classes en fonction de la nature des besoins de chacun d'entre eux. Toutefois, l'utilité des travaux reste relativement secondaire dans cette répartition même si l'on a pu s'apercevoir qu'elle n'était pas totalement absente.

Le choix des travaux se fait en réalité au niveau des départements une fois que ceux-ci ont connaissance de la somme qui leur est attribuée⁷¹⁷. Ce sont donc eux qui apprécient véritablement l'utilité des travaux à réaliser. Pour cela, ils disposent d'une relative liberté vis-à-vis du pouvoir central comme le révèle l'étude des procédures de distribution établies par les administrations dauphinoises.

⁷¹⁶ *Archives Parlementaires*, tome 37, séance du 17 janvier 1792, p. 453.

⁷¹⁷ Pour l'état de la répartition des fonds entre les départements Dauphinois, voir tableau n° 4 p. 175.

b. La répartition au sein des départements : la relative liberté des autorités dauphinoises

Ce sont les directoires de départements qui sont visés par la loi pour choisir les travaux à exécuter par le biais des ateliers de charité⁷¹⁸. En revanche, la loi est muette sur la procédure à suivre par l'administration départementale pour apprécier cette utilité. Par conséquent, les règles établies à ce sujet sont proprement locales et l'on peut alors parler de procédure dauphinoise de choix de chemins vicinaux (α). Le pouvoir central n'y prend quasiment pas part et si le choix des travaux est conforme à ses directives cela résulte de la soumission volontaire des autorités locales et non de l'exercice de son autorité par le biais de procédure de contrôle (β).

a. Les procédures dauphinoises de choix des chemins vicinaux

La détermination des travaux les plus utiles est réalisée à partir de la collaboration de plusieurs autorités locales. Bien que ce soit le département qui décide en dernier ressort, celui-ci ne statuera définitivement qu'après avoir consulté les administrations de districts et les ingénieurs en chef des départements (i). Toutefois, cette concentration de l'attention sur l'utilité économique des travaux n'est pas sans susciter certaines réactions. L'absence des préoccupations relatives aux besoins sociaux des indigents est pointée par certaines administrations locales qui tentent d'orienter leur distribution des fonds dans le sens de la satisfaction de ces besoins (ii).

i. La collaboration des autorités locales dans la recherche de l'utilité des chemins

Une fois le montant de ces fonds connu par les départements, les administrations locales vont devoir choisir quels travaux ils permettront de réaliser. Dans le département de la Drôme cette répartition concerne les 80 000 livres reçues suite à la loi du 16

⁷¹⁸ Nous avons déjà cité plus haut l'article 3 de la loi du 19 décembre 1790 qui dispose que « *les directoires de département aviseront sans délai aux moyens d'ouvrir, dans l'étendue de leurs territoires respectifs, des travaux appropriés aux besoins des classes indigentes, et présentant un objet d'utilité publique et d'intérêt général pour l'État ou le département* ».

décembre 1790 auxquelles il faut ajouter les 30 000 livres provenant de la loi du 13 juin 1790 ce qui donne 110000 livres au total dont les modalités de répartition seront établies fin mars 1791. Le département reçoit également 65000 livres par la loi du 12 juillet 1792 mais les sources ne donnent que très peu d'indications à propos de sa distribution⁷¹⁹. En Isère, les 30 000 livres ont déjà été distribuées selon une procédure particulière intervenue avant l'édiction de la réglementation de l'Assemblée constituante⁷²⁰, le département organise donc en décembre 1791 la distribution des 80 000 livres associés au 50 000 livres qu'il a reçus par la loi du 9 octobre 1791⁷²¹. Les 29000 livres issues de la loi du 12 juillet 1792 ne doivent pas être prises en compte dans la mesure où l'administration iséroise a préféré les affecter à d'autres types de secours que ceux par le travail comme le texte lui en laisse la possibilité⁷²².

Quelle que soit la différence de montant des sommes à répartir, les deux départements vont adopter des modalités de distribution très semblables associant à la fois les directoires de districts et l'ingénieur en chef de chaque département de manière à s'assurer que les chemins vicinaux à réparer soient bien les plus utiles du territoire. Ils décident ainsi que la circonscription territoriale qui constitue la base de la répartition des fonds est le district. Ce choix n'est pas explicitement justifié mais il semble que les administrateurs de ce territoire soient considérés comme plus à même de déterminer les

⁷¹⁹ Nous savons seulement que sur 65 000 livres, 5000 livres sont réservées « *pour être convertie en actes de bienfaisances, en faveur des indigents et infirmes* ». Les 60 000 livres restant seront réparties à part égale entre les 6 districts. Chacun des districts aura donc 10 000 livres, ces sommes étant destinées à être « *employées en atelier de charité ou en secours, pour les travaux d'une utilité générale* ». Les 10 000 livres doivent être réparties « *entre les communes de chaque district* » et « *faite par le directoire ou le conseil séant, d'après l'avis des districts, et les demandes des communes* ». ADD L 35, Délibération du conseil du département de la Drôme du 8 décembre 1792.

⁷²⁰ Cf. *infra*, p. 266 et s.

⁷²¹ En effet, bien que cette somme ait été attribuée par le pouvoir central avec une destination précise que sont les travaux « *aux routes et chemins vicinaux et les ouvrages contre les torrents des rivières* », le conseil souhaite les comprendre dans la même distribution. Il juge cela possible en raison des dispositions de l'article 3 de la loi du 19 octobre prévoyant que « *bien que les fonds aient une application localement précise cette destination pourra être changée avec l'approbation du roi sur la demande des départements mais toujours dans l'intention exprimée par la loi du 19 décembre* ». Le Conseil en déduit ainsi que « *ce serait se renfermer dans cette intention que de joindre ces 50 000 livres aux 80 000 livres et d'employer ces deux sommes à des besoins de la classe indigente et laborieuse* ». ADI L 55, Délibération du conseil de département de l'Isère du 14 décembre 1791.

⁷²² Le préambule de la loi indique en effet plusieurs possibilités d'emploi de cette somme puisqu'elle dispose qu'elle est destinée à « *subvenir aux besoins des départements qui ont éprouvé des pertes considérables, à aider ceux qui ont entrepris des travaux d'une utilité générale, et à soulager les indigents* ». Même si l'emploi en travaux de secours est privilégié le département a préféré l'utiliser en secours divers tels que, par exemple, pour apporter une aide à un vétérinaire dans le traitement d'animaux victimes d'épizootie, un secours pour un incendie, un secours pour une bibliothèque publique, une aide pour un blessé de guerre ou encore un secours en argent pour un particulier afin de l'aider à subsister avec sa famille. ADI L 312 et 313.

besoins des différents lieux⁷²³ et notamment plus que les communes auxquelles les administrations avaient dans un premier temps fait appel mais qui n'ont pas permis d'obtenir les renseignements voulus. Le département de l'Isère a en effet réalisé une première distribution le 8 mars 1791 « *quoiqu'il n'ait pas encore reçu tous les renseignements locaux dont il a besoin, ni les explications des diverses communes qu'il attendait pour prendre un parti précis et définitif sur tous les ouvrages à la fois* »⁷²⁴. De même, le directoire de département de la Drôme prévoyait de réaliser la distribution des 30 000 livres issues de la loi du 13 juin 1790 suivant les demandes des communes⁷²⁵ mais quatre mois après l'envoi du règlement prévoyant cela il explique que « *nonobstant cette publicité il n'est point parvenu au directoire des propositions de la part d'aucune commune ni d'aucuns particuliers pour participer à ladite somme* »⁷²⁶. Pour remédier à cela, la tâche est confiée aux districts à l'image de ce que prescrit le conseil de département de l'Isère en expliquant que les chemins vicinaux à réparer seront choisis « *sur l'indication de leurs directoires, qui auront attention de désigner ceux qui sont les plus utiles à la généralité de leurs districts respectifs et d'adresser, dans le plus bref délai, au directoire du département, des mémoires détaillés de l'état et de l'étendu de ces chemins, des réparations dont ils ont besoin et de ce qu'ils estimeront par apperçu que ces réparations pourront coûter (sic)* »⁷²⁷. Dans la Drôme, les districts sont également sollicités pour donner leur avis sur les propositions faites par l'ingénieur du département et éventuellement y faire des changements⁷²⁸. Les fonds sont donc dans un premier temps répartis entre les différents districts de chaque département. En Isère⁷²⁹, les fonds seront « *divisés entre les quatre districts en proportion de leurs feux constatés par le péréquaire général du département* »⁷³⁰. Dans la Drôme en revanche, la répartition se fait à égalité

⁷²³ Jacques Godechot nous apprend en effet que si au cours de la période révolutionnaire les districts « *jouent un rôle qui devient de plus en plus importants* » c'est entre autres parce qu'ils sont « *plus près des habitants des campagnes, mieux au courant de leurs besoins et de leurs vœux* ». Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Presses universitaires de France, 1968, p. 107.

⁷²⁴ ADI L 64, Délibération du directoire du département de l'Isère du 8 mars 1791

⁷²⁵ Cf. *infra* p. 271 et s.

⁷²⁶ ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 26 mars 1791.

⁷²⁷ ADI L 55, Article 7 de la délibération du conseil de département de l'Isère du 14 décembre 1791.

⁷²⁸ « *Le tableau des routes et ouvrages par l'ingénieur, sera envoyé aux directoires de districts chacun pour ce qui les concerne, pour qu'ils aient à faire les observations qu'ils jugeront convenables, [...] les directoires de district seront invités dans le cas où ils feraient des changements au susdit tableau, à y joindre les observations les plus détaillées* ». ADD L 40, Délibération du directoire de département du 3 mars 1791.

⁷²⁹ Le département de l'Isère est composé de quatre districts : Grenoble, La Tour du Pin, Saint Marcellin et Vienne.

⁷³⁰ ADI L 55, Article 3 de la délibération du Conseil du département de l'Isère du 14 décembre 1791.

entre les six districts⁷³¹ que le directoire justifie par le fait que « *leurs besoins sont à peu près égaux, et que dans aucun d'eux il n'existe d'ouvrage commencé du genre de ceux auxquels doivent être employés les fonds de charité qui exige pour la continuation et son perfectionnement, des avances plus considérables* »⁷³². Dans un second temps chaque district va, soit proposer des ouvrages comme en Isère, soit amender le projet de l'ingénieur comme c'est le cas dans la Drôme.

En Isère, pour sélectionner ces ouvrages, les districts établissent des critères permettant de mesurer l'utilité d'un ouvrage. Le district de Saint Marcellin dispose ainsi qu'un chemin sera choisi s'il permet tout d'abord de faciliter le commerce⁷³³ et si « *la réfection paraissoit la plus urgente* »⁷³⁴. En outre, l'utilité qui se dégage de ce choix doit être la plus générale possible en bénéficiant « *au plus grand nombre des municipalités* »⁷³⁵. En effet, de manière à favoriser une utilisation efficace des fonds, le directoire de district précise que les routes qu'il choisira devront consister « *en plusieurs embranchements qui pourront éviter la multiplicité des routes et conséquemment une plus grande dépense* »⁷³⁶. Bien que nous n'ayons pas à notre disposition des renseignements aussi détaillés pour les autres districts, on peut penser que ces critères sont pour l'essentiel les mêmes dans chacun d'eux. Le directoire du district de la Tour du Pin souhaite choisir des chemins vicinaux dont les réparations sont nécessaires « *soit pour le bien de la commune soit pour l'utilité et l'avantage de l'agriculture des territoires voisins* »⁷³⁷. Afin de sélectionner des chemins vicinaux dont les caractéristiques répondraient à ces critères, les directoires des différents districts vont mettre en place une procédure de sélection ayant pour but de leur donner la plus exacte connaissance des besoins locaux. Cette procédure est variable selon les districts. Par exemple, le directoire de district de la Tour du Pin a choisi de nommer un commissaire par canton afin qu'il

⁷³¹ Le département de la Drôme est divisé en six districts : Crest, Die, Nyons, Valence, Romans et Montélimar.

⁷³² ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 3 mars 1791.

⁷³³ Pour le district de Saint Marcellin, le principal objectif de la loi du 19 décembre 1791 est d' « *ouvrir des routes et communications d'un lieu à un autre pour faciliter le transport de denrées et faire participer tous les individus de l'Empire à l'avantage du commerce* ». ADI L 661, Procès-verbal du directoire de district de Saint Marcellin du 5 juillet 1792.

⁷³⁴ ADI L 661, Lettre du procureur syndic du district de Saint Marcellin adressée au directoire du département de l'Isère en date du 16 juillet 1792.

⁷³⁵ *Ibid.*

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ ADI L 1028, Lettres de nomination des commissaires pour chaque canton du district de la Tour du Pin (fin 1792).

établit un rapport décrivant les chemins vicinaux les plus utiles⁷³⁸. Pour réaliser ce rapport qui devra permettre au directoire de district de se prononcer sur les chemins les plus utiles à l'ensemble du district, les commissaires établis par les seuls membres de l'administration du district, peuvent prendre l'avis de certaines personnalités des communes du canton comme le procureur de la commune ou son curé⁷³⁹. Dans le district de Vienne, c'est l'administration communale qui est sollicitée. Le procureur syndic a en effet envoyé une circulaire à chaque municipalité de sa circonscription dans laquelle il leur explique que « *les corps administratifs ne pourront prendre de détermination que lorsque vous aurez éclairé leur décision par les instructions que vous êtes à même de fournir* »⁷⁴⁰. Cependant, cette expérience d'association n'a pas été concluante. Très peu de municipalités ont envoyé leurs instructions⁷⁴¹ ce qui condamne le district de Vienne à effectuer son choix d'après les seules connaissances de ses administrateurs⁷⁴². Le district de Grenoble qui a utilisé la même procédure a reçu au contraire un important nombre de délibérations de communes et de particuliers lui demandant de faire valoir leur demande auprès du département⁷⁴³. Dans ce cas, le district joue en réalité un rôle de filtre en ne transmettant au département que les demandes qu'il va juger dignes d'être comprises dans la distribution des fonds de charité⁷⁴⁴. Quelles que soient les modalités utilisées pour sélectionner les travaux les plus utiles, les directoires de districts devront tous transmettre les mêmes informations⁷⁴⁵ au département qui arrêtera définitivement son choix après

⁷³⁸ Le directoire de district de la Tour du Pin va demander à ses différents commissaires d'établir, pour chaque canton composant le territoire du district, « *un rapport des chemins vicinaux du canton, en indiquer l'état, l'étendue, les travaux et les réparations dont ils sont susceptibles soit pour le bien de la commune soit pour l'utilité et l'avantage de l'agriculture des territoires voisins et estimer par aperçu le montant d'icelles* ». ADI L 1028, Lettres de nomination des commissaires pour chaque canton du district de la Tour du Pin (fin 1792).

⁷³⁹ Cette consultation est mentionnée dans le rapport du commissaire chargé de désigner les chemins vicinaux utiles du canton d'Arandon. ADI L 1028.

⁷⁴⁰ Un extrait de cette circulaire accompagne la lettre envoyée par le procureur syndic de Vienne aux administrateurs du département de l'Isère le 3 juillet 1792. ADI L 661.

⁷⁴¹ Le Procureur syndic de Vienne regrette que « *seules quatre municipalités ont fait parvenir un mémoire au sujet de l'emploi des sommes aux ateliers de charité et aux réparations de chemins vicinaux* ». Il en conclut que « *le directoire ne peut plus compter sur les instructions particulières de chacune d'elles* ». ADI L 661, Lettre envoyée par le procureur syndic de Vienne aux administrateurs du département de l'Isère le 3 juillet 1792.

⁷⁴² « *Le district va suppléer au silence des municipalités d'après les connaissances des différents membres du Conseil* ». ADI L 661, Procès-verbal du conseil permanent du district de Vienne du 5 août 1792.

⁷⁴³ L'ensemble de ces délibérations est conservé dans un dossier intitulé « *états des travaux à effectuer fournis par les communes – district de Grenoble* ». ADI L 661.

⁷⁴⁴ Le directoire de district va donner son avis au dos des délibérations des communes. Par exemple, à propos des travaux demandés par la commune de Saint Michel en Beaumont, il se dit « *d'avis qu'il y a lieu [...] d'accorder aux officiers de St Michel en Beaumont un secours, tel que le département le jugera convenable sur les fonds destinés aux travaux publics et aux ateliers de charité* ». ADI L 661.

⁷⁴⁵ Le directoire de district de Saint Marcellin et le Conseil permanent du district de Vienne ont envoyé en guise de mémoire une copie de leurs délibérations dans lesquelles sont listés les chemins qu'ils ont retenus,

l'avis de l'ingénieur en chef du département. Ce dernier adresse au département un « *état des ouvrages à faire sur les fonds d'ateliers de charité dans le département de l'Isère pour servir à la répartition de ces fonds* »⁷⁴⁶ dans lequel il liste par district les ouvrages qu'il juge les plus utiles d'après les propositions des districts. Le choix définitif de la distribution des fonds destinés aux ateliers de charité a été réalisé par le conseil de département dans trois délibérations des 19, 21 et 22 janvier 1793⁷⁴⁷ qui décide de financer 43 ateliers consistant essentiellement en travaux sur les routes⁷⁴⁸.

Dans la Drôme, l'ordre est inversé, l'ingénieur en chef est d'abord appelé « à *présenter le tableau des différentes routes et ouvrages à faire dans l'intérieur du département qui paroissent les plus pressantes [...] accompagné de l'état des sommes qu'il conviendrait d'y affecter* »⁷⁴⁹ et ce n'est qu'ensuite qu'interviennent les avis des directoires de districts. Et ceux-ci ne se privent pas de faire des critiques à propos des choix de l'ingénieur et d'en modifier la teneur. Ainsi, pour le directoire de district de Valence « *l'objet de l'assemblée nationale nous paroît absolument éludé* ». Selon lui, la répartition ne concerne que trop peu de chemins circonscrits sur un territoire restreint du district qui en outre n'est pas celui qui a le plus de besoins en terme économique⁷⁵⁰. Même remarque dans le district de Die pour lequel le directoire a élaboré un projet dans lequel les fonds seraient répartis non pas entre quatre chemins comme le proposait l'ingénieur mais dix⁷⁵¹. Il semble que ces remarques aient émané de tous les districts puisque la répartition définitive comporte beaucoup plus de chemin dans chaque district que le projet de l'ingénieur. L'avis des districts semble donc avoir compté, le projet établi par l'ingénieur des ponts et chaussées n'ayant pas été repris tel quel. Son projet consistait à répartir au sein de chaque district les sommes entre quatre à six chemins, les sommes attribuées à chaque chemin étant ainsi relativement importante (entre 1000 et 7000

leur utilité et leur coût. Le district de Grenoble se contenta d'envoyer les délibérations des communes accompagnées de son avis dans lesquelles sont décrits les travaux à réaliser, leur utilité et leur coût approximatif. ADI L 661.

⁷⁴⁶ ADI L 661.

⁷⁴⁷ ADI L 58.

⁷⁴⁸ Il faut noter simplement que 2000 livres ont été affectées au dessèchement du marais de la Mure. ADI L 58, Délibération du conseil de département de l'Isère du 21 janvier 1793.

⁷⁴⁹ ADD L 40, Délibération du directoire du département de la Drôme du 3 mars 1791.

⁷⁵⁰ « *Ce n'est pas dans une espace circonscrite (sic) du district qu'un petit nombre d'habitants déjà aisés par la fertilité de leurs champs, doivent avoir plus de besoins, et cependant l'on se propose de verser les deux tiers d'une somme destinée à secourir la généralité. [...] Tous les cantons ont aussi des chemins de communication, la plupart impraticables ; il nous semble que l'on devrait les consulter sur leurs besoins avant de faire une répartition de grace auxquelles ils ne participeroient pas* ». ADD L 936, Lettre du directoire de district de Valence au directoire de département de la Drôme du 12 mars 1791.

⁷⁵¹ ADD L 702, Délibération du directoire de district de Die du 9 mars 1791.

livres), au final les fonds sont distribués par le directoire du département de la Drôme entre 64 chemins avec une dizaine dans chaque district⁷⁵².

Les chemins vicinaux ont donc été au cœur des préoccupations des administrations départementales conformément aux vœux formulés par le gouvernement révolutionnaire. Toutefois, cette priorité donnée à l'utilité économique des chemins n'a pas été acceptée sans discussion par les autorités départementales. L'absence de prise en considération des préoccupations d'assistance a été relevée par ces dernières qui ont cherché à les intégrer dans les critères de répartition des fonds.

ii. Les réactions des administrations dauphinoises face à l'absence de prise en compte des préoccupations d'assistance

Les divergences entre les administrations de district du département de la Drôme et l'ingénieur en chef n'ont pas porté uniquement sur la manière de donner la plus grande utilité économique aux fonds de charité. Lors de la distribution des 50 000 livres accordées au département de la Drôme par la loi du 9 octobre 1791 la question de la concentration des fonds sur un petit nombre de travaux ou de leur éparpillement sur tout le territoire de chaque district s'est à nouveau posée. Mais cette fois cette opposition a fait intervenir des considérations relatives à l'assistance des indigents valides. En effet, lorsqu'il lance le processus de distribution des fonds le directoire du département de la Drôme explique que « *cette somme doit être employée pour 45000 livres aux réparations des chemins vicinaux et divisée en beaucoup de parties, pour remplir le but principal de la loi qui est de secourir le plus généralement possible, la classe indigente (sic)* »⁷⁵³. Aussi les districts ont tendance à multiplier les chemins à financer avec les 7000 livres que chacun d'entre eux a reçus⁷⁵⁴. Cette tendance a été critiquée par l'ingénieur en chef du département notamment à propos de la distribution établie par le district de Crest. Il va

⁷⁵² Pour le détail des chemins, cf. ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 26 mars 1791.

⁷⁵³ ADD L 688, Délibération du directoire de département de la Drôme du 3 février 1792.

⁷⁵⁴ Par exemple le district de Romans a choisi d'attribuer 1000 livres à 7 parties de chemins vicinaux. ADD L 278, Délibération du directoire de district de Romans du 16 février 1792. Pour le district de Crest le directoire a réparti la somme de cette manière : 2500 livres pour le chemin de Crest à Die, 2000 de Bourdeaux à Crest, 1000 livres de Crest à Livron, 500 livres de Crest à Chabeuil, 500 livres de Crest au Puy Saint Martin et 500 livres en fonds de réserve. ADD L 41, Délibération du directoire du département de la Drôme du 30 mars 1792. Enfin, dans celui de Die la somme a été répartie comme suit : 4600 livres pour l'ouverture du passage du Clap au col de Cabre sur la route du Rhône à Gap, 1000 livres répartis entre 4 communes pour des réparations sur leurs chemins, 300 livres sur le territoire de Die à Lus à Glandage, 800 livres sur le chemin de Lus par le col de la Croix Haute, 300 livres de Lèches à Beaurières par Fourcinet.

en établir une différente car il considère que le district « *en subdivisant trop la somme de 7000 livres et en multipliant ainsi les ateliers, c'était s'ôter les moyens d'en pouvoir surveiller l'emploi et sacrifier l'intérêt général à des intérêts particuliers* »⁷⁵⁵. La même remarque sera formulée par l'ingénieur à propos de la distribution réalisée par l'administration du district de Romans⁷⁵⁶. Dans les deux cas, il modifie la distribution en réduisant le nombre de chemins et donc en accroissant la masse de fonds attribués à chacun de ces chemins (pour Crest on passe de 5 à 3 chemins et pour Romans on passe de 7 à 3). La réaction de l'ingénieur permet de mettre en évidence la contradiction entre la satisfaction de l'impératif d'assistance et celui de la correcte réalisation des chemins. Afin d'assister le plus d'indigent possible il est nécessaire de subdiviser le plus possible la somme pour la répartir sur tout le territoire du département. Mais une surveillance correcte des travaux implique au contraire que l'on concentre les travaux sur peu d'ouvrages. La seule condition à laquelle peut se faire une importante subdivision des sommes est que les municipalités se chargent elles-mêmes de la surveillance des travaux et que l'administration de district se fasse rendre compte de leur travail comme le prévoit l'ingénieur à propos de la distribution des fonds envisagée par le district de Die⁷⁵⁷. Finalement, ces débats sont restés stériles dans la mesure où la distribution définitive de ces fonds est intervenue trois ans après la première délibération du directoire du département de la Drôme en février 1792⁷⁵⁸. Pour autant, d'après les éléments de connaissances que nous avons, nous pouvons penser que c'est plutôt la position de l'ingénieur qui a été privilégiée. En effet, ces 50 000 livres ont été pour l'essentiel réparties entre certains travaux bien précis auxquels a été affectée une importante somme⁷⁵⁹.

⁷⁵⁵ ADD L 688, Avis de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées sur l'emploi des 7000 livres des fonds de charité du 28 mars 1792.

⁷⁵⁶ « *L'ingénieur a déjà observé qu'en sous divisant trop la somme accordée, c'étoit manqué absolument l'objet de sa destination ; que chaque canton n'en éprouverait que très peu d'avantages, et que le trop grand nombre d'ateliers ne pourroit être surveillé par l'ingénieur de l'arrondissement* ». ADD L 278, Avis de l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du département de la Drôme sur la destination des 7000 livres accordées au district de Romans pour établir des ateliers de charité du 3 mai 1792.

⁷⁵⁷ « *Il n'y a aucun inconvénient à ce que les sommes destinées aux petites réparations de chemins particuliers soient remises aux municipalités ainsi que le propose le directoire de Die, sauf par lui, à se faire rendre compte de l'emploi, par lesdites municipalités, vu que la sous division de ces ateliers ne permet pas que l'ingénieur de l'arrondissement puisse les surveiller* ». ADD L 494, Avis de l'ingénieur en chef sur la destination des 7000 livres accordées au district de Die, pour atelier de charité du 30 août 1792.

⁷⁵⁸ Il faut d'ores et déjà préciser ici que le département de la Drôme ne sera en mesure de rendre compte de l'utilisation de ces fonds qu'à la suite de sa délibération du 22 ventôse an III. Cf. *Infra* p. 259 et s.

⁷⁵⁹ Sur ces 50 000 livres, 5000 livres sont affectées à des réparations de digues contre le Rhône. ADD L 688, Délibération du directoire de département de la Drôme du 3 février 1792. Ensuite, 4726 livres sont affectées pour des réparations au pont de Rieu dans le district de Montélimar, 2000 livres sont affectées à la construction d'un mur de soutènement à établir le long du ruisseau de Riverrole à Ponsas dans le district de

Ce questionnement autour des différentes manières de distribuer sera toujours présent jusque dans les derniers temps de la période révolutionnaire. Ainsi en est-il de la distribution des fonds annoncée par la loi du 21 pluviôse an III laissée à la discrétion non pas des administrations départementales mais de celles des districts⁷⁶⁰. Les diverses procédures adoptées par les districts illustrent cette contradiction. Schématiquement, les districts des départements de la Drôme, de l'Isère et des Hautes-Alpes se répartissent en deux catégories selon le mode de distribution choisi : ceux qui ont réparti les fonds en prenant pour critère l'utilité des chemins et ceux qui ont avant tout veillé à ce que tout le territoire du district profite du secours⁷⁶¹.

Valence, 6000 livres sont affectées à la réparations du chemins de Valence à Soyons dans le district de Valence, 10000 livres sont affectées à la commune de Luc pour la continuation des digues et autres réparations à faire à l'amont du pont de Luc pour contenir les eaux de la rivière de Drôme dans le district de Die. ADD L 83, Voir les arrêtés du directoire de département de la Drôme des 7 thermidor an III, 7 fructidor an III, 16 vendémiaire an IV et 18 vendémiaire an IV. Enfin, 5000 livres sont attribuées à la commune de Luc pour la route du Rhône à Gap par le col de Cabre pour ouvrir le passage du Clap dans le district de Die. ADD L 706, Arrêté du directoire du département de la Drôme du 22 pluviôse an III.

⁷⁶⁰ La loi ne prévoit pas de modalités particulières de distribution, elle indique simplement à son article 2, modifiée par une loi du 7 germinal an III, que la somme affectée aux travaux de secours « *sera employée en travaux utiles, et principalement à la réparation des chemins vicinaux* ».

⁷⁶¹ Voir tableau n° 5 p. 226. Nous ne possédons des données que pour 9 districts sur les trois départements.

Tableau n° 5 : Loi du 21 pluviôse an III : modalité de répartition des fonds selon les districts

Départements	Districts ayant réparti les fonds suivant l'utilité des chemins	Districts ayant réparti les fonds sur tout son territoire	Montant des fonds à distribuer (en livres)
Isère	Grenoble ⁷⁶²		21 981 l.
		La Tour du Pin ⁷⁶³	12316 l. et 10 sols
Drôme		Nyons ⁷⁶⁴	5635 l. et 10 sols
	Valence ⁷⁶⁵		9408 l. et 10 sols
	Romans ⁷⁶⁶		9333 l.
Hautes-Alpes		Briançon ⁷⁶⁷	5728 l. et 10 sols
	Embrun ⁷⁶⁸		5100 l.
	Gap ⁷⁶⁹		6808 l. et 10 sols
		Serres ⁷⁷⁰	4360 l. et 10 sols

⁷⁶² Après avoir indiqué que la somme sera attribuée à des « travaux ou réparations d'utilité locale et particulière à chaque commune », le directoire du district de Grenoble indique qu'elle « sera répartie entre les communes qu'après que l'administration aura été certifiée de la nécessité et de l'urgence des travaux qui seront jugés les plus indispensables et d'une plus grande utilité ». ADI L 704, Délibération du directoire de district de Grenoble du 15 germinal an III (4 mai 1795).

⁷⁶³ Le directoire de district de la Tour du Pin considère que puisque « les chemins sont tous également en mauvais état [...], il est juste de faire porter les réparations sur tous les cantons du district ». Aussi, il décide que « la somme de 12 316 livres et 10 sols sera répartie par égale part et portion entre les vingt et un cantons du district ». ADI L 959, Délibération du directoire de district de la Tour du Pin du 5 floréal an III (24 avril 1795).

⁷⁶⁴ « Le directoire arrête, que la somme de 5635 livres 11 sols destinée aux réparations des chemins du district, en exécution de la loi du 21 pluviôse, sera répartie par égale portion à chaque municipalité chef lieu de canton, qui se concertera ensuite avec les communes de son arrondissement, dans le territoire desquelles il y a des chemins publics à réparer pour appliquer le contingent qui lui revient dans une juste proportion, des besoins et des réparations à faire à chacune d'elles et qu'il sera remis en conséquence par le receveur du district à chaque municipalité chef lieu de canton sur son récépissé la somme de 563 livres 11 sols à la charge par elle de rendre compte de la répartition et de l'emploi qu'elles en auront faits ». ADD L 753, Délibération du directoire de district de Nyons du 25 germinal an III.

⁷⁶⁵ Le directoire de district de Valence décide de répartir la somme entre les chemins du district après avis de l'ingénieur des ponts et chaussées. Ainsi, il « arrête que sur l'avis de l'ingénieur des travaux publics, les autres 9408 livres 10 sols restantes des 18819 livres accordées seront incessamment employées à la réparation des routes de ces districts ou à d'autres travaux utiles, qu'en conséquence il soit écrit à cet égard audit ingénieur ». ADD L 929, Délibération du directoire de district de Valence du 8 germinal an III.

⁷⁶⁶ Le directoire de district de Romans affirme qu'on ne pourra « s'occuper de la réparation d'autres chemins vicinaux que de ceux qui lui sont désignés comme étant les plus nécessaires communications intérieures et en même temps ceux qu'il est le plus urgent de réparer ». ADD L 822, Délibération du directoire de district de Romans du 25 germinal an III.

⁷⁶⁷ La somme est répartie entre toutes les communes. Chaque commune devant ensuite affecter la moitié de la somme reçue aux « travaux les plus urgents et les plus utiles » qu'elles auront choisis et qui seront approuvés par l'administration du district. ADHA L 1079, Délibération du corps administratif du district de Briançon du 25 germinal an III.

⁷⁶⁸ Le directoire de district souhaiterait employer l'intégralité de la somme à faire revivre « une fontaine d'eau salée qui étoit d'un grand besoin non seulement pour les habitants de la commune d'Embrun mais encore pour toutes les communes du district » aussi il délibère que « la somme de 5100 livres sera provisoirement destinée à être employée à faire fouiller et découvrir la fontaine sallée située près d'Embrun ». ADHA L 1127, Délibération du directoire de district d'Embrun du 28 germinal an III.

⁷⁶⁹ Le directoire de district de Gap dispose que « pour l'emploi de la moitié du secours destiné à la réparation des routes, il sera ouvert de suite 4 ateliers, le premier à Gap, le second à Tallard, le 3^{ème} à Veyes et le 4^{ème} à Bonnet libre ». Aussi « l'atelier de Gap s'occupera de la réparation de la route de Gap à Jarjayes, celui de Tallard de celle de Letret à Tallard, celui de Bonnet libre de celle de Monteusèbe à Bonnet libre, enfin celui de Veynes des routes de Veynes à la Faurie ». L'utilité ici se confond avec l'intérêt du commerce puisque le directoire entend choisir des « routes aboutissant aux communes où sont établis les marchés publics ». ADHA L 1172, Délibération du directoire de district de Gap du 4 floréal an III.

Le souci de répartition des fonds sur tous les lieux du district traduit une véritable volonté de traiter les fonds à la disposition de l'administration comme des fonds avant tout destinés à l'assistance des indigents valides. C'est comme cela que le justifie le district de la Tour du Pin pour qui son choix s'explique par le fait que selon lui la loi du 21 pluviôse an III « *a eu pour but principal de procurer du travail à tous les indigents valides, et que ce serait absolument manqué s'il n'y avait que quelques cantons appelés à partager le bienfait dont s'agit* »⁷⁷¹. Cependant, ce choix de répartition ne va pas sans susciter certaines oppositions. Ainsi, concernant le choix du district de Nyons de répartir la somme à égalité entre tous les chefs-lieux des cantons composant le district, l'administration du département de la Drôme a manifesté sa réserve alors même qu'elle n'a en théorie aucune vocation à participer à l'organisation de cette distribution⁷⁷². En revanche, aucune remarque n'a été émise à l'égard de la distribution réalisée par le directoire de district de Romans qui pourtant a poussé loin la logique de la sélection des travaux sur la base de leur utilité en décidant *in fine* de ne financer qu'un seul ouvrage. Initialement, le directoire de ce district avait choisi deux chemins à réparer, « *les deux chemins de Val-libre à Auterives et dudit lieu à Romans passant par Jovenzieux* ». Or, il modifiera sa première délibération en ne finançant que le premier des deux chemins de façon à être certain de pouvoir le réparer entièrement et ainsi faire en sorte que les fonds soient utilisés le plus utilement possible⁷⁷³. La place de l'assistance dans la distribution des fonds n'est donc pas claire. Selon les différentes autorités elle varie, suscite critiques et oppositions. Mais bien souvent c'est l'utilité des travaux qui l'emporte et l'assistance

⁷⁷⁰ La somme est répartie entre les communes du district « *en proportion de la population* ». Chacune d'entre elles devra l'utiliser pour l'ouverture d' « *un atelier sur les grandes routes aboutissant d'une municipalité à l'autre pour les réparer, et surtout les endroits qui en ont le plus de besoin, et où il y a péril pour les bêtes de charges* ». ADHA L 1363, Délibération du district de Serres du 24 germinal an III.

⁷⁷¹ ADI L 959, Délibération du directoire de district de la Tour du Pin du 5 floréal an III (24 avril 1795).

⁷⁷² « *À l'égard de l'emploi de la somme de 5635 livres et 10 sols qui vous a été accordée par la loi du 21 pluviôse, vous avez pu adopter tel mode de distribution que vous avez cru convenable, nous n'avons rien à voir dans cette opération ; néanmoins nous vous observons que si la loi avoit mis cet emploi sous notre surveillance, nous aurions pris des mesures pour faire répartir différemment la somme accordée* ». ADD L 805, Lettre de l'administration du département de la Drôme au administrateurs du directoire de district de Nyons du 3 floréal an III.

⁷⁷³ Evoquant le chemin de Val-Libre à Auterives le directoire de district de Romans explique que « *comme ce chemin étoit dans un bien mauvais état qu'il est le plus important du district pour la communication intérieure et que nous craignons que la somme de 9333 livres qui y est destiné quoique assez conséquente ne soit pas suffisante, nous avons jugé que nous ne devons pas nous occuper de faire réparer d'autres chemins jusques à ce que celui là, le fut entièrement [...] ce seroit perdre son temps et en quelque manière ses fonds que de faire des réparations à demi et d'établir des ateliers pour réparer plusieurs chemins en même temps sans être sûr de ne pouvoir en réparer aucun complètement* ». ADD L 831, Lettre du directoire de district de Romans au directoire de département de la Drôme du 21 floréal an III.

qui disparaît ou qui demeure marginale dans les préoccupations des administrateurs. Les fonds des ateliers de charité ont même pu avoir des destinations tout à fait surprenantes qui, si elles remplissent cette fois un objectif d'assistance, ne concernent plus les indigents valides. Ainsi, le département de la Drôme a régulièrement prélevé des fonds sur ceux destinés aux ateliers de charité pour venir au secours des indigents non valides⁷⁷⁴.

La décision de l'emploi le plus pertinent des fonds est donc avant tout une décision locale. Le pouvoir central n'intervient que rarement et l'obéissance à ses recommandations semblent plus résulter du bon vouloir des autorités locales que de leur soumission à son autorité.

β. Une soumission volontaire aux prescriptions du pouvoir central

Le pouvoir central n'a pas de véritables moyens de peser sur les décisions des administrations départementales. Contrairement au contrôleur général des finances d'Ancien Régime, le gouvernement ne donne pas d'approbation et surtout ne récuse aucun des choix fait localement (i). Si une délibération est contraire aux lois, alors elle ne sera modifiée que si les pouvoirs locaux le décident eux-mêmes à l'image du conseil du département de l'Isère qui récuse la délibération prise quelques mois plus tôt par le directoire de ce même département (ii).

i. L'absence de pouvoir de contrainte direct du pouvoir central

Pour répartir les fonds entre les départements, nous avons pu constater que le pouvoir central rencontre beaucoup de difficultés à récupérer des renseignements qu'il réclame auprès des administrations locales. Son appréciation des besoins des départements est donc très partielle et empêche de réaliser une distribution toujours

⁷⁷⁴ Sur les 30 000 livres issues du décret du 30 mai 1790, 6000 livres ont été mises en réserve « pour subvenir aux dépenses des insensés et des invalides de chaque district ». ADD L 33, Délibération de l'assemblée administrative du département du 4 décembre 1790. De même sur les 65 000 livres attribuées par la loi du 12 juillet 1792, 5000 livres ont été réservées « pour être convertie en actes de bienfaisances, en faveur des indigents et infirmes ». ADD L 35, Délibération du conseil du département de la Drôme du 8 décembre 1792.

parfaitement équitable entre ces derniers. Par ailleurs, une fois effectué le calcul des sommes à distribuer à chaque département, le pouvoir central n'a qu'une influence relative sur le choix effectif des travaux. En effet, contrairement à la période précédente, les révolutionnaires ne prévoient pas de procéder à un contrôle formel des choix des directoires de départements comme pouvait le faire le contrôle général des finances sur le choix des intendants. Tout au plus, les textes demandent-ils d'informer le gouvernement des décisions prises sans qu'une approbation formelle de ce dernier ne soit nécessaire pour mettre à exécution les travaux. Ainsi, l'article 4 de la loi du 19 décembre 1790 dispose que les directoires de département « *feront commencer immédiatement les travaux qu'ils auront jugés les plus convenables, à la charge d'envoyer sur le champ au ministre des finances, les délibérations qu'ils auront prises à ce sujet, et qui renfermeront les motifs détaillés de leur détermination* ». Bien que la règle générale veuille que « *les décisions des organes départementaux, pour être exécutoires, doivent encore être approuvés par le pouvoir central* »⁷⁷⁵, il semble que les nécessités d'employer rapidement les fonds de charité conduisent à diminuer le degré de contrôle du pouvoir central. Toutefois, si à la différence de la procédure de l'Ancien Régime, aucun contrôle *a priori* n'est prévu, l'assemblée nationale compte bien connaître la manière dont ont été employés les fonds. En effet, la loi du 19 décembre 1790 dispose à son article 8 que « *dans les dix premiers jours de chaque mois, et à compter du mois de janvier prochain, les directoires des départements feront passer au ministre, un relevé des dépenses faites sur ces fonds de secours, et des travaux opérés moyennant cette dépense* ». L'article suivant prévoyant qu'« *au mois d'avril prochain, le ministre donnera connaissance à l'Assemblée, du compte général de la dépense et des travaux jusqu'à cette époque, dans tous les départements ; il le fera imprimer et le rendra public* ». Toutefois, les comptes rendus sur l'emploi des 30000 et 80000 livres tardent à parvenir à l'Assemblée nationale. Le 25 septembre 1791, le duc La Rochefoucauld-Liancourt signale le retard d'un grand nombre de départements qu'il explique par l'inexpérience des nouvelles administrations locales et par la multitude des affaires à traiter⁷⁷⁶. Toutefois, ces excuses ne peuvent valoir pour l'avenir et la loi du 9 octobre dispose désormais que « *le ministre de*

⁷⁷⁵ François Burdeau, *op. cit.*, p. 55.

⁷⁷⁶ « *Vous avez déjà été instruits que la correspondance des départements, sur les comptes qu'ils devaient de l'emploi des 30000 livres accordées en mai 1790, et des 80000 livres accordées en décembre dernier, était fort arriérée ; les lenteurs inhérentes nécessairement à l'inexpérience d'une nouvelle administration, la multitude des affaires dont les directoires ont été surchargés, et particulièrement la vente des biens nationaux, peuvent motiver ces retards dans les comptes que prescrivaient les lois et les instructions envoyées aux départements* ». *Archives parlementaires*, tome 31, séance du 25 septembre 1791, p. 320.

l'intérieur devra [...] ne mettre aucune partie des nouveaux fonds à la disposition des départements, jusqu'à ce qu'ils ayent rendu compte de l'emploi des trente mille livres accordés en mai, et des quatre-vingt mille livres accordés en décembre 1790 ». La même exigence sera posée à l'égard de la part que l'Assemblée législative compte affecter aux départements sur les 2 500 000 livres qu'elle ouvre le 22 janvier 1792 pour organiser des ateliers de secours⁷⁷⁷. Mais rien n'y fait, les départements ne font que très peu parvenir de comptes rendus. Devant cet état de fait, « *l'Assemblée dû se départir de ses exigences. Elle comprit que ces conditions rigoureuses aboutissaient simplement à priver de secours bien des départements, et à faire supporter aux indigents la responsabilité des négligences commises par les administrateurs [...]. Aussi renonça-t-elle à exiger cet emploi pour les fonds de secours* »⁷⁷⁸. Aussi par la loi du 6 avril 1792 elle met à disposition les fonds promis par celle du 9 octobre 1791 et, le 12 juillet 1792, l'Assemblée organise la répartition des fonds annoncés en janvier.

Par conséquent, pour être certain que les prescriptions de la loi soient correctement appliquées, le pouvoir central semble condamné à espérer la loyauté volontaire des autorités départementales.

*ii. Les agents locaux, relais volontaires du pouvoir central :
l'exemple du conseil de département de l'Isère*

Malgré les retards importants voire l'absence d'envoi de comptes rendus par les départements, l'Assemblée nationale a pu avoir connaissance des décisions prises par certains d'entre eux. Les premiers constats montrent un respect très relatif des textes. Concernant l'emploi des 30000 et 80000 livres on apprend que nombre de départements ont privilégié une répartition entre toutes les communes en raison de leur population plutôt qu'entre les chemins vicinaux en raison de leur utilité⁷⁷⁹. En outre, comme nous

⁷⁷⁷ La loi du 22 janvier 1792 dispose à son article 3 que « *les secours qui seront donnés aux départements pour être employés en travaux utiles, ne pourront leur être accordés que lorsqu'ils auront rempli toutes les conditions prescrites par la loi du 9 octobre dernier, et autres antérieures. Le ministre de l'Intérieur rendra compte nominativement des directoires de départements qui n'auront pas rempli ces formalités indispensables* ».

⁷⁷⁸ Michel Bouchet, *op. cit.* p. 293-294.

⁷⁷⁹ « *Ce que la correspondance des départements avec le ministre de l'Intérieur sur l'emploi des fonds donne déjà de connaissance annonce que peu de directoires ont suivi la lettre et l'esprit de vos décrets ; car plusieurs en ont distribué une partie en aumônes proprement dites ; d'autres, et c'est le plus grand nombre,*

l'avons signalé, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, note que des fonds ont été employés pour des travaux aux grandes routes⁷⁸⁰. Malgré ces remarques, il semble que le pouvoir central n'ait pris aucune mesure pour imposer que les décisions contraires à la loi soient modifiées.

À ce titre le département de l'Isère constitue un exemple intéressant. Celui-ci fait partie des départements ayant envoyé des comptes rendus au gouvernement sur l'emploi qu'il entend faire des fonds de charité. Or, il apparaît en opposition avec les directives du pouvoir central sur les deux points soulevés par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt. La répartition des 30000 livres accordées par la loi du 13 juin 1790 a été faite entre toutes les communes en fonction du montant de leur imposition ce qui a conduit à leur attribuer une somme parfois très faible rendant impossible l'organisation de travaux ayant une véritable utilité⁷⁸¹. Pourtant, aucun ordre n'a été donné d'annuler cette décision. Par ailleurs, l'Isère fait partie des départements qui ont employé les fonds de charité aux travaux sur les grandes routes avant que la loi n'intervienne pour interdire formellement cette utilisation. En effet, avant de réaliser sa répartition de 1793, le directoire du département a pris une première délibération distribuant les 80 000 livres issues de la loi du 19 décembre 1790. Conçus comme une mesure d'urgence pour permettre aux travailleurs de faire face aux épreuves dont ils sont les victimes en cet hiver 1790, les ateliers de charité devaient être ouverts « *sans délai* » à la suite de la promulgation de cette loi⁷⁸². Cela a eu des conséquences sur le travail du directoire du département de l'Isère dont la distribution des 80 000 livres qu'il a arrêtée dans une délibération du 8 mars 1791⁷⁸³ porte la marque. La priorité du directoire va en effet être de faire connaître sa distribution des fonds au gouvernement le plus vite possible. Ainsi, considérant qu'« *il est instant que le ministre soit instruit d'une résolution quelconque avant le mois d'avril* »⁷⁸⁴, le directoire décide de prendre une délibération, même si elle ne peut qu'être incomplète. Il considère que « *quoiqu'il n'ait pas encore reçu tous les renseignements locaux dont il a besoin, ni les explications des diverses communes qu'il attendait pour*

les ont partagés par district à raison de la population, et les ont laissé subdiviser ensuite dans la même proportion, par municipalité, de façon que des sommes au-dessous de 6 livres ont été distribuées par municipalité ». Archives parlementaires, tome 31, séance du 25 septembre 1791, p. 320.

⁷⁸⁰ Cf. *Supra* p. 213 et s.

⁷⁸¹ Nous évoquerons plus loin dans notre développement la façon dont le département de l'Isère a organisé la répartition de ces 30000 livres. Cf. *infra* p. 274 et s.

⁷⁸² Article 3 de la loi du 19 décembre 1790.

⁷⁸³ ADI L 64.

⁷⁸⁴ L'article 9 de la loi du 19 décembre 1790 dispose en effet que « *au mois d'avril prochain, le ministre donnera connaissance à l'Assemblée, du compte général de la dépense et des travaux jusqu'à cette époque, dans tous les départements ; il le fera imprimer et le rendra public* ».

prendre un parti précis et définitif sur tous les ouvrages à la fois », il est nécessaire qu'il détermine « *du moins quelles sont les entreprises auxquelles il croit devoir par préférence appliquer l'emploi de cette somme* ». La distribution des fonds se fait dans la précipitation avec une réflexion sommaire sur les travaux à réaliser et leur utilité. Le directoire décide ainsi de concentrer les fonds sur un petit nombre d'ouvrages. Ainsi, cinq chemins ont été choisis sur l'ensemble des quatre districts composant le département⁷⁸⁵. Toutefois, les fonds n'ont pas tous été affectés à des ouvrages bien définis. Ainsi 8 000 livres ont été attribuées pour « *encourager et favoriser dans les quatre districts les fabriques et les manufactures qui en ont besoin* » sans plus de précision. De même, 17 000 livres ont été affectées au district de Grenoble pour le dessèchement de marais sans préciser lesquels. Le directoire dispose simplement que ce seront « *les propriétaires qui se porteront avec le plus d'empressement et de moyen à exécuter des entreprises aussi utiles* » qui recevront les fonds. Mais comme nous l'avons vu, l'important est de faire connaître une « *résolution quelconque* » au pouvoir central c'est-à-dire qui n'est pas nécessairement parfaite. Pouvoir central qui va d'ailleurs se faire toujours plus pressant. En effet, le ministre des finances envoie une lettre au directoire de département quelques jours seulement après l'arrêt de cette distribution⁷⁸⁶. Il lui demande de respecter les exigences des articles 4, 5 et 6 de la loi du 19 décembre⁷⁸⁷ car « *la répartition des huit millions trois soixante mille livres restantes*⁷⁸⁸ *ne se fera qu'entre les seuls départements en règle* ». Le directoire enverra donc un mémoire au ministre des finances et à l'Assemblée nationale le 29 mars 1791 dans lequel sont réunis des éléments concernant d'une part « *le compte rendu de l'emploi des 80 000 livres accordées au département, de l'utilité des ouvrages projetés et des dépenses par aperçu qu'ils exigent* » et d'autre part « *un tableau des besoins du département pour subvenir aux travaux publics qu'exigent*

⁷⁸⁵ Le district de Grenoble a reçu 10 000 livres pour des travaux sur le chemin de Goncellin à Allevard ; le district de Vienne a reçu 20 000 livres pour une route de La Frête au pont de Serrière ; le district de La Tour du Pin a reçu 10 000 livres pour la route de La Frête aux Abrets et 4 000 livres pour celle de Bourgoin à Crémieu ; le district de Saint Marcellin a reçu 11 000 livres pour la route de la Côte Saint André à Saint Marcellin en passant par Roybon.

⁷⁸⁶ ADI L 661, Lettre du ministre des Finances aux membres du directoire du département de l'Isère du 12 mars 1791.

⁷⁸⁷ À travers ces articles, l'Assemblée demande aux départements de lui faire connaître le plus rapidement possible la nature des travaux qu'ils ont engagés (art. 4) ainsi que les besoins de chacun d'entre eux (art. 5) afin que l'Assemblée puisse déterminer quelle part des 8 360 000 livres restantes à distribuer sera attribuée à chaque département (art. 6). Cf. *Supra* p. 216 et s.

⁷⁸⁸ Ces fonds représentent le reste des quinze millions affectés aux ateliers de charité par l'Assemblée à la suite de la distribution des 80 000 livres à chaque département.

les localités »⁷⁸⁹. Toutefois, avec l'intervention de la loi du 9 octobre, cette délibération fut remise en cause. Celle-ci ne provient pas du pouvoir central contraignant le directoire à changer la destination de certaines sommes, elle est le fait du conseil du département qui s'oppose à la décision du directoire. Le directoire n'était pourtant pas disposé initialement à modifier sa délibération. En effet, l'ingénieur en chef du département, sollicité pour donner son avis sur la réalisation des ouvrages choisis par les membres du directoire⁷⁹⁰, proposa, en plus de sa réponse, des routes que le directoire pourrait financer avec les fonds de charité⁷⁹¹. Mais le directoire lui rétorqua qu'il « *a déjà arrêté un emploi et ne revient pas dessus à la légère* »⁷⁹². Toutefois, en réaction à l'interdiction des travaux sur les grandes routes prévue par l'article 3 de la loi d'octobre 1791 le conseil du département de l'Isère la remet en cause dans sa délibération du 14 décembre 1791⁷⁹³. Selon lui, la distribution arrêtée le 8 mars « *ne remplit qu'imparfaitement son objet et tend évidemment à détourner le secours de 80 000 livres, ou du moins la majeure partie d'icelui, de sa vraie destination fixée par la loi du 19 décembre et l'instruction du 26 décembre* ». Il se fait ainsi le porte-parole du pouvoir central en expliquant que « *les considérations qui ont déterminé ce décret bienfaisant ont été essentiellement de venir au secours du peuple qui manque d'occupation et de préférer dans le choix des différents travaux, les défrichements de certains terrains, les dessèchements, les canaux, les repeuplements des forêts domaniales, les chemins vicinaux et autres ouvrages de ce genre appropriés aux besoins des classes indigentes et laborieuses et auxquelles se lient des vues d'utilité publique et non par de nouvelles routes à ouvrir, ou d'anciennes à perfectionner, et encore moins de routes pareilles à celles qui dans la délibération du directoire emportent presque les 80000 livres en entier et auxquelles il est défendu par l'article 3 de la loi du 9 octobre 1791 d'appliquer aucune partie de ces fonds ; [...] des routes qui ne sont pas même désignées dans la loi du 19 décembre 1790, ni même dans l'instruction du 26 du même mois* »⁷⁹⁴. Le conseil de département reprend donc les arguments de La Rochefoucauld-Liancourt et s'en sert pour censurer la délibération du

⁷⁸⁹ Ce document s'intitule « *mémoire adressé à l'Assemblée nationale et au ministre des finances du département de l'Isère au sujet des quinze millions accordés par le Trésor public pour être distribués dans tous les départements et subvenir aux dépenses de secours qui y seront établis* ». ADI L 661.

⁷⁹⁰ ADI L 661, Lettre des administrateurs du directoire du département adressée à l'ingénieur en chef du département en date du 9 avril 1791.

⁷⁹¹ ADI L 661, Lettre de l'ingénieur en chef du département adressée aux membres du directoire du département de l'Isère en date du 12 avril 1791.

⁷⁹² ADI L 661, Lettre des administrateurs du directoire du département adressée à l'ingénieur en chef du département en date du 21 avril 1791.

⁷⁹³ ADI L 55.

⁷⁹⁴ ADI L 55.

directoire. De plus, il se fait même l'agent direct du pouvoir central en prétendant exécuter sa volonté. Le conseil de département de l'Isère considère en effet que « *le ministre et l'assemblée nationale qui seuls pouvaient approuver ce changement et sa destination s'y étaient tacitement refusée puisqu'ils n'avaient encore rien répondu depuis dix mois que ce mémoire leur avait été envoyé* ». Le silence du pouvoir central est donc interprété par le conseil comme valant refus d'approbation de la délibération qui lui a été présentée par le directoire. Par conséquent, puisque « *cette délibération n'avait encore rien reçu, ni l'assentiment du ministre, ni l'approbation du Roi* », le conseil estime que rien ne l'empêche de « *révoquer ou du moins de modifier extrêmement la délibération prise par le directoire le 8 mars 1791* ». Il soutient en effet, que « *l'obéissance due à la loi et l'intérêt général du département sollicitaient cette révocation et en faisaient en quelque sorte un devoir à l'assemblée administrative* ». De ce fait, le conseil déclare que « *la délibération prise par le directoire le 8 mars 1791 [...] demeurera comme non avenue* »⁷⁹⁵ et propose d'effectuer une nouvelle distribution pour « *réparer les chemins vicinaux des districts* »⁷⁹⁶ dont nous avons donné les détails précédemment. Il faut souligner ici le zèle dont fait preuve le conseil de département de l'Isère. Cet organe délibératif composé de trente six membres élus au suffrage censitaire qui ne siège qu'une fois par an apparaît plutôt comme ayant un rôle mineur par rapport au directoire⁷⁹⁷, organe exécutif et permanent composé de huit membres élus au sein du conseil⁷⁹⁸. Or, face à un directoire qui a agi dans la précipitation, guidé par sa seule connaissance des besoins locaux, intervient un conseil dont les motivations sont essentiellement liées à l'obéissance à la loi qui n'hésite pas à interpréter le silence du pouvoir central pour annuler la délibération du directoire. Ce problème n'est pas survenu dans le département de la Drôme dont le directoire a tout de suite dirigé ses fonds sur les routes composant le réseau des communications secondaires. Contrairement à son voisin isérois, il est

⁷⁹⁵ Toutefois certains projets vont être maintenus. Ainsi, le Conseil prévoit que dans la prochaine distribution 10 000 livres resteront attribuées à la route de Goncellin à Allevard, 5 000 pour une partie de la route de la Frête au pont de Serrières et 4 000 pour la route de Bourgoin à Crémieu. *Ibid.*

⁷⁹⁶ ADI L 55, Article 7 de la délibération du conseil de département du 14 décembre 1791.

⁷⁹⁷ Benoit Gauthier indique en effet que « *l'essentiel des fonctions de l'intendant est transférés aux administrateurs élus et plus particulièrement aux directoires des départements* ». Benoit Gauthier, « Les relations entre le pouvoir central et les administrations locales (1789-1792) », in Michel Pertué (textes réunis par), *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Presses universitaires d'Orléans, 1993, p. 297. Il faut évoquer à titre d'exemple le travail de Solange Ségala sur l'administration du département des Bouches-du-Rhône qui explique que « *tout le poids de l'administration repose en fait sur le Directoire qui devient l'élément primordial* ». Solange Ségala, « Un exemple d'administration révolutionnaire : l'activité de l'administration départementale des Bouches-du-Rhône (1790-1792) », in Michel Pertué (textes réunis par), *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Presses universitaires d'Orléans, 1993, p. 145.

⁷⁹⁸ Pour l'organisation de l'administration locale, voir la loi du 22 décembre 1789.

conscient que les grandes routes doivent être exclues pour une raison précise résidant dans le fait que contrairement aux chemins vicinaux elles bénéficient déjà de ressources provenant du Trésor Public destinées à financer leur entretien. Aussi, bien qu'elles soient tout aussi importantes pour le développement du commerce et de l'agriculture que les chemins vicinaux, elles doivent être écartées de la distribution des fonds des ateliers de charité⁷⁹⁹.

L'intervention du conseil de département de l'Isère est ainsi révélatrice du bouleversement administratif créé par la Révolution. Comme le note Benoit Gauthier, « *la disparition de l'intendant et de ses subdélégués prive le pouvoir exécutif du moyen le plus efficace d'exercer effectivement son contrôle sur les administrations locales* »⁸⁰⁰. En l'espèce, le conseil de département l'a annulée car elle était contraire à la loi mais il l'a fait de sa propre initiative sans qu'un ordre lui ait été donné par le Gouvernement qui, selon le conseil, se serait simplement « *tacitement refusé* » à approuver la délibération du directoire en ne donnant aucune réponse suite à son envoi. Le pouvoir central n'agit pas directement pour censurer les décisions des administrations locales. La distribution de janvier 1793 aurait pu être également l'occasion de son intervention dans la mesure où le conseil de département de l'Isère prévoit « *la répartition des sommes accordées sur les fonds des ateliers de charité, et destinées à employer sur diverses routes de première et seconde classe, auxquelles la modicité des fonds n'avait pas permis de distribuer une partie du produit des sols additionnels* »⁸⁰¹. Ainsi, la faiblesse du produit des contributions n'ayant pas permis d'affecter autant de fonds qu'il était nécessaire aux grandes routes⁸⁰², le département a décidé d'y affecter une partie des fonds des ateliers de charité dont le montant s'élève à 39000 livres⁸⁰³. Bien qu'une telle affectation soit formellement interdite par la loi, le Gouvernement ne trouve rien à redire bien au

⁷⁹⁹ « *Lesquels chemins, pendant que l'administration s'occupoit uniquement de la grande route, ont été négligés au point qu'ils sont à peine praticables aux bêtes de somme d'où il résulte un préjudice incalculable pour l'agriculture et pour le commerce soit par l'augmentation des frais de voitures pour l'importation des denrées et marchandises qui manquent au païs, soit par la difficulté d'exporter celles qui y sont surabondantes, soit aussi par le grand nombre de Bestiaux et de conducteurs occupés aux transports, qui diminuera des 2/3 pour le moins lorsque les chemins seront réparés* ». ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 26 mars 1791.

⁸⁰⁰ Benoit Gauthier, « Les relations entre le pouvoir central... », art. cit., p. 297.

⁸⁰¹ ADI L 58, Délibération du conseil de département de l'Isère du 19 janvier 1793.

⁸⁰² Les routes de première et seconde classe appartiennent à la catégorie des grandes routes. Le Conseil de département divise les routes du département en quatre classes. La première concerne « *les routes qui de Paris communiquent aux extrémités du royaume ou aboutissent aux chefs-lieux des départements* ». La deuxième classe comprend « *les routes qui établissent la communication entre les chefs-lieux des départements et les principales villes du commerce* ». Les chemins vicinaux font quant à eux partie de la quatrième classe. ADI L 54, Délibération du Conseil de département du 11 décembre 1790.

⁸⁰³ Ces 39 000 livres ont été prises sur les 50 000 livres attribuées par la loi du 9 octobre 1791. ADI L 312.

contraire il adressera un satisfecit au département puisqu'il lui signale qu'« *il a été reconnu que la distribution des fonds sur quarante trois ateliers de charité a été en général bien faite et remplie très exactement* »⁸⁰⁴. Le gouvernement a donc très peu pesé sur les choix des départements qui se sont conformés d'eux-mêmes à la loi ce qui confirme ainsi l'observation d'Alan Forrest qui note que « *la législation contribue à l'établissement des ateliers de charité plus par persuasion que par diktat gouvernemental* »⁸⁰⁵. L'action du pouvoir central a donc été très discrète concernant le contrôle des choix des autorités départementales, dans la mesure où le législateur compte bien que celles-ci agissent en véritable agent de l'État en recherchant les travaux utiles pour la prospérité du pays tout entier⁸⁰⁶.

Par conséquent, l'analyse des modalités de répartition des fonds de charité paraît confirmer également l'hypothèse de Benoit Gauthier selon laquelle « *sans la collaboration loyale des administrateurs départementaux, le pouvoir exécutif est entièrement privé des moyens d'information et d'analyse des situations locales et partant des moyens de gouvernement des provinces* »⁸⁰⁷. Les difficultés du pouvoir central à faire strictement exécuter ses directives se retrouvent également lorsqu'il s'agit de déterminer le mode d'exécution qui, lui aussi, doit permettre l'emploi le plus productif des fonds de charité.

⁸⁰⁴ ADI L 477, Lettre du ministre de l'Intérieur aux administrateurs du département de l'Isère du 17 frimaire an II (7 décembre 1793). Il est à noter que cette réaction du Gouvernement peut s'expliquer dans la mesure où à partir du début de l'année 1793, la Convention s'efforce de réformer l'organisation des travaux publics en pointant notamment l'état déplorable des grandes routes. Dans ce cadre il est probable que l'utilisation de fonds destinés aux ateliers de charité sur les grandes routes ne soit pas considérée comme anormale. En outre, contrairement à la Constituante et la Législative qui prévoyaient que l'entretien des routes devait être fait sur les propres ressources des départements, la Convention décréta que tous les travaux publics devaient être faits et entretenus aux frais de l'État. L'utilisation des fonds de charité issu du Trésor public pour les grandes routes ne rentre donc plus en conflit avec les ressources départementales. Jean Petot, *op. cit.*, p. 355 à 368.

⁸⁰⁵ Alan Forrest, *op. cit.*, p. 152.

⁸⁰⁶ À propos de la manière dont les départements doivent répartir les fonds de charité, Le duc de La Rochefoucauld-Liancourt après avoir demandé aux administrateurs des départements de toujours « *prescrire le travail le plus utile à l'intérêt général* » et de ne pas réaliser une distribution des fonds « *qui répandrait dans chaque canton, dans chaque municipalité, une part de la somme générale* » ce qui « *aurait avec une apparence d'équité, le tort d'une véritable injustice, parce que les circonstances ne peuvent pas être les mêmes pour tous les lieux, et que cette chétive division, commode pour les administrateurs, aurait encore le grand mal politique et ne pouvoir présenter à l'État aucune entreprise utile* ». En effet, pour le rapporteur du comité de mendicité, ils doivent savoir que « *citoyens de l'État entier avant que d'être administrateurs de leurs départements, ils doivent penser en hommes d'État* ». Archives Parlementaires, tome 21, séance du 16 décembre 1790, p. 516.

⁸⁰⁷ Benoit Gauthier, « Les relations entre le pouvoir central... » art. cit., p. 297.

B. Le choix du mode d'exécution des travaux : la recherche de l'efficacité de l'emploi des fonds

Une rupture importante avec la période précédente se situe au niveau du choix du mode d'exécution des travaux. Sous l'Ancien Régime, les ateliers de charité devaient fonctionner par régie afin de respecter un des principes cardinaux de l'institution qui est celui de la non-sélection des indigents en raison de leur force physique. Ce principe ne pouvait en effet être garanti par le biais du mode d'exécution de droit commun des travaux publics qu'était l'adjudication. L'adjudicataire soucieux de la rentabilité de son entreprise prendrait des risques en ne choisissant pas les meilleurs ouvriers possibles. Toutefois, sous la Révolution, la logique est renversée. La volonté de travailler le plus efficacement possible prime sur toute autre considération et l'adjudication est considérée comme devant être privilégiée par principe (1). La régie n'est utilisée qu'exceptionnellement dans le cas où l'adjudication se révèle impossible à mettre en place et toujours dans un but d'efficacité du fonctionnement des travaux (2).

1. Le principe : l'adjudication

Les révolutionnaires manifestent une croyance fervente dans la supériorité de l'adjudication au bail au rabais. Celle-ci constitue selon eux le seul moyen permettant de garantir une bonne utilisation des fonds (a). Malheureusement, cette affirmation semble en décalage avec la réalité du moment. Qu'ils soient à rechercher dans la construction administrative du pays ou dans le contexte économique et social du Dauphiné à cette période de l'histoire, de nombreux facteurs empêchent l'organisation concrète de l'adjudication des travaux de charité (b).

a. Les justifications de la promotion de l'adjudication

La promotion de l'adjudication est permanente tout au long de la période révolutionnaire depuis les premiers temps de la Constituante jusqu'à la Convention. Celle-ci repose d'une part sur l'idée qu'elle est la meilleure garantie d'une utilisation efficace des fonds face aux autres moyens existants de réalisation des travaux (α). D'autre part, elle découle directement de la volonté de ne jamais sacrifier l'intérêt des travaux au profit de celui des indigents (β).

a. La garantie d'une exécution efficace des travaux

Après avoir insisté sur l'utilité que doivent avoir les travaux choisis par les départements, l'Assemblée constituante développe ses considérations sur la manière d'exécuter les travaux. Là encore, son souci principal est leur utilité c'est-à-dire leur bonne exécution. De plus en plus importante sous l'Ancien Régime, cette préoccupation devient primordiale sur toute autre à la Révolution. Comme lors de la période précédente, l'Assemblée rappelle dans son instruction du 26 décembre 1790 que les ouvriers ne doivent pas être employés à ne rien faire et que pour éviter cela « *les Départemens auront grand soin de ne payer aux ouvriers que le salaire qu'ils auront gagné ; ils devront en conséquence les faire travailler tous à la tâche* ».

Par ailleurs, en plus d'être employés pour fournir un travail réel ils ne devront pas entrer en concurrence avec les travaux ordinaires en leur ôtant leur main d'œuvre. Aussi, « *pour ne point nuire aux autres ouvrages, soit publics, soit particuliers, il est nécessaire que [...] la fixation du prix des travaux à la tâche ou même à la journée, si ce mode est dans certains cas absolument indispensable, soit toujours inférieure au prix courant des travaux du même genre dans le pays* ». L'efficacité économique des travaux est donc au cœur du fonctionnement des ateliers de charité et, selon le législateur, « *le meilleur moyen de concilier la bonne exécution des travaux avec la juste proportion des salaires, est de faire exécuter les ouvrages par la voie de l'adjudication* »⁸⁰⁸. Le choix du mode d'exécution est donc entièrement dicté par des considérations économiques visant à garantir à la fois la réalisation d'un travail de qualité et un paiement des ouvriers proportionnel au travail réalisé. Seul l'intérêt des travaux compte et l'assemblée sera

⁸⁰⁸ ADI L 661, Instruction du 26 décembre 1790.

toujours vigilante à ce qu'ils ne puissent s'exécuter selon d'autres modalités. En effet, lors de l'examen de la loi du 16 juin 1791, l'article 8 concernant le mode d'exécution des travaux a suscité le débat. Initialement l'article était rédigé de manière à ce que, si l'adjudication était privilégiée, d'autres modes d'exécution ne soient pas interdits si les administrations départementales le souhaitent⁸⁰⁹. Mais plusieurs parlementaires interviennent afin de contester cette opportunité de pouvoir écarter l'adjudication en mettant à nouveau en avant le risque de gaspiller les fonds en travaux inutiles⁸¹⁰. Le rapporteur de la loi, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, prend en compte ces remarques et les amendements formulés pour rédiger une nouvelle mouture de l'article 8 disposant que les travaux seront « *donnés à l'entreprise par adjudication au rabais* » sans qu'aucune possibilité de dérogation ne soit prévue⁸¹¹. À partir de cette loi, la règle ne sera plus remise en cause jusqu'à la fin de la période révolutionnaire. Les travaux de charité doivent faire l'objet d'un marché que l'administration passe avec l'entrepreneur qui aura proposé l'offre la moins onéreuse à l'issue d'une procédure d'enchère. Ce principe sera confirmé sous la Convention. En effet, dans son projet de décret sur l'extinction de la mendicité, le député Bô explique à nouveau aux membres de l'assemblée la nécessité de réaliser les travaux par adjudication au rabais « *pour donner aux travaux de secours, un degré d'économie et d'utilité* » car « *en laissant l'entreprise au soin des agences [de secours du canton] ou des municipalités, vous compromettriez, sans responsabilité, l'emploi des fonds et l'utilité du travail* »⁸¹². La loi du 24 vendémiaire an II dispose ainsi à son article 6 que « *les travaux de secours destinés aux indigents valides seront entrepris par adjudication, au rabais* ». Ici est exprimée très clairement la méfiance des révolutionnaires vis-à-vis des travaux effectués directement par l'administration sous forme de régie. Il serait irresponsable de confier la réalisation de ces travaux à l'administration qui est considérée comme nécessairement moins compétente pour cette

⁸⁰⁹ Lorsque le projet de loi est présenté devant l'Assemblée l'article 8 était rédigé ainsi : « *Ces travaux, donnés à l'entreprise par adjudications ou tous autres moyens jugés convenables par les directoires, seront établis et dirigés conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 19 décembre, et ouverts au 1^{er} juillet ; et les sommes indiquées dans l'article 1^{er} ne pourront être, sous aucun prétexte, employées à aucun autre usage et d'aucune autre manière* ». Archives Parlementaires, tome 27, séance du 16 juin 1791, p. 272.

⁸¹⁰ Le député Martineau demande à « *ce que les travaux mentionnés dans l'article ne puissent être faits que par entreprise et à la suite d'adjudications au rabais, et que la faculté laissée aux directoires de faire procéder à ces travaux de toute autre manière, soit supprimée de l'article* ». Il est appuyé par l'abbé Gouttes qui propose même d'appliquer cette règle à tout type de « *travaux publics faits par les municipalités, sans quoi nous serons toujours gaspillés sur tout* ». Archives Parlementaires, tome 27, séance du 16 juin 1791, p. 272-273.

⁸¹¹ Cette exigence sera reprise à l'article 5 de la loi du 9 octobre 1791 qui dispose que « *ces travaux, conformément à l'article 8 de la loi du 19 juin, seront donnés à l'entreprise, par adjudication au rabais* ».

⁸¹² « Comment Bô ... », art. cit., p. 273.

tâche. Pourtant dans le cadre d'une institution censée venir au secours des indigents la régie est un moyen plus approprié que l'adjudication. C'est pourquoi, Sous l'Ancien Régime elle constituait le mode d'exécution à privilégier. Mais le législateur conscient de cette contradiction, anticipe les éventuelles critiques sur la non-prise en compte des intérêts des indigents, en expliquant que « *le bénéfice que doit faire l'adjudicataire, peut paroître au premier coup d'œil une diminution sur les fonds destinés à la classe indigente ; mais l'expérience démontre que les travaux en régie, presque toujours plus mal exécutés, sont encore beaucoup plus dispendieux* »⁸¹³.

L'administration est perçue comme incapable d'utiliser efficacement les fonds pour l'exécution de travaux publics. Seul un entrepreneur privé soucieux de ses deniers et de son bénéfice est capable de mener à bien les travaux, et ce, bien que cela puisse conduire à laisser de côté les intérêts des indigents qui n'ont pas compté dans le choix du mode d'exécution des travaux.

β. L'absence de prise en compte de l'impératif d'assistance

Le défaut de prise en considération de l'intérêt des indigents transparaît du silence du pouvoir central lorsqu'il s'agit pour lui de décrire le mode d'exécution des travaux de charité. Celui-ci se manifeste en particulier sous la Constituante et la Législative ce qui aura pour conséquences de soulever des critiques au niveau local (i). La Convention se démarque quelque peu de ses prédécesseurs dans la mesure où l'assistance retrouve une certaine place dans la législation et les délibérations locales. Toutefois, ces changements n'auront que peu de conséquences du fait de l'absence totale de leur mise en application (ii).

i. L'absence de prise en considération sous la Constituante et la Législative

Dans le système envisagé par le législateur, la bonne exécution des travaux ne saurait être sacrifiée au profit de l'assistance des indigents. Tant pis si les fonds destinés aux ateliers de charité sont accaparés par l'adjudicataire au détriment des indigents du

⁸¹³ ADI L 661, Instruction du 26 décembre 1790.

moment que cela permet de garantir la confection de travaux de qualité. L'assistance est donc complètement marginalisée mais pas totalement absente des textes. En effet, la Constituante met à la charge de l'adjudicataire l'obligation « *d'employer les ouvriers du pays* »⁸¹⁴. La consultation des débats parlementaires ne laisse pas apparaître de trace de discussion autour de la justification de cette clause. Il semble qu'elle ait pour but de permettre de faire bénéficier en priorité les ouvriers du lieu des emplois que les travaux qui s'y dérouleront permettront de créer et ainsi de donner un vernis assistantiel à l'utilisation de ces fonds. Toutefois, bien que la contrainte imposée à l'adjudicataire ne soit pas d'une grande rigueur, plusieurs indices laissent penser que celle-ci a très peu été respectée en pratique. Nous pouvons en effet constater que parmi les conditions des adjudications contenues dans les devis qui doivent servir de guide au travail des adjudicataires, aucune clause ne les contraint à recourir exclusivement à des ouvriers du pays, que ce soit dans le département de l'Isère⁸¹⁵ ou dans celui de la Drôme⁸¹⁶. Ces clauses étant tout à fait similaires à celles prescrites en temps normal pour les travaux publics ordinaires⁸¹⁷.

⁸¹⁴ *Ibid.*

⁸¹⁵ Six devis concernant les travaux par ateliers de charité nous sont parvenus. Tous contiennent des conditions d'adjudication semblables. Par exemple, les conditions de l'adjudication pour les réparations au chemin de Morestel à Bourgoin sont rédigées ainsi : « *l'adjudicataire de ces ouvrages sera tenu de mettre la main à l'œuvre aussitôt que l'adjudication lui en aura été passée, de les continuer sans interruption jusqu'à leur entière perfection, d'y employer des forces suffisantes pour qu'ils soient terminés dans l'espace de deux mois à compter de la date de son marché, de se conformer aux clauses et conditions du présent devis ainsi qu'aux instructions qui lui seront données par l'ingénieur pendant leur exécution. Si dans le cours desdits ouvrages, il était reconnu nécessaire d'y faire quelques changements soit en augmentation, soit en diminution, l'entrepreneur sera tenu de s'y conformer et il lui en sera tenu compte en plus ou en moins d'après le montant de son marché. Il sera tenu d'extraire et de transporter à ses frais tous les matériaux, de fournir les voitures, brouettes, outils, équipages et de payer tous les ouvriers et manœuvres et autres dépenses nécessaires à l'exécution de son entreprise. Il sera payé au fur et à mesure d'avancement d'œuvre à l'exception d'un dixième, dont il sera toujours en avance, et qui ne lui sera payé qu'après l'entière perfection desdits ouvrages. Il fournira au surplus bonne et suffisante caution pour y avoir recours le cas échéant pour sûreté et garantie de ses engagements et de la solidité desdits ouvrages* ». ADI L 661, Devis pour le chemin de Morestel à Bourgoin du 15 frimaire an II.

⁸¹⁶ Dans les conditions générales du devis concernant la route allant de Bouvante à Léoncel dans le district de Valence il est inscrit simplement : « *L'entrepreneur chargé des ouvrages compris au présent devis les fera soigneusement exécuter, mettra la main à l'œuvre 15 jours au plus tard après que l'adjudication lui en aura passée et l'achèvera expressément dans le délai fixé par ladite adjudication. Il fournira tous les outils, peines d'ouvriers et mineurs, la poudre pour l'exploitation des rochers et généralement tout ce qui sera nécessaire à la parfaite et entière exécution dudit ouvrage. S'il étoit reconnu que l'entrepreneur n'eut pas fait les parties de chemin dont il se trouve chargé il seroit tenu de les réparer à ses frais sans pouvoir prétendre à aucune indemnité. Il sera payé au prix de son adjudication aussitôt après que la réception en aura été faite. Il fournira bonne et suffisante caution pour y avoir recours le cas échéant* ». ADD L 1027, Devis des ouvrages à faire pour réparer dans différentes parties la route depuis Bouvantes jusqu'à Léoncel du 1^{er} septembre 1792. On retrouve les mêmes conditions pour le devis concernant la route de Bouvantes à Saint-Martin-le-colonel.

⁸¹⁷ Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 224-237.

Les départements ne restent pas indifférents à cette situation. Tout comme le mode de répartition des fonds, le mode d'exécution des travaux fait l'objet de critiques, certaines autorités mettant en doute son adéquation avec l'impératif d'assistance normalement assigné aux ateliers de charité. Ainsi, dès l'organisation de l'utilisation de la somme de 110 000 livres par le département de la Drôme, le directoire de district de Valence exprime ses réticences en affirmant que « *le mode d'adjudication au rabais à l'entreprise de ces travaux adopté par le directoire du département paroît éloigné des vues de bienfaisance de l'assemblée nationale et de l'assemblée administrative du département en faveur des indigents* »⁸¹⁸. Cette critique semble s'appuyer sur deux arguments dont le premier d'entre eux est relatif à la non-sélection des indigents valides. Le district de Valence affirme que les ateliers de charité devraient être organisés de manière « *à ce qu'aux travaux concourent tous ceux que leur âge ou leurs infirmités n'empêchent pas de s'y livrer* »⁸¹⁹. Aussi, bien que non imposée par les lois révolutionnaires de 1790 à 1792, la volonté d'employer tout type d'indigent capable de travailler quelle que soit sa force est toujours présente. On la trouve également dans les requêtes que les administrations municipales formulent auprès du département pour participer à la distribution des fonds destinés aux ateliers de charité⁸²⁰. Par ailleurs, non seulement cette volonté est exprimée mais il semble admis que c'est la régie et non l'adjudication qui est la mieux adaptée à cette exigence. C'est ce que laisse penser la remarque de l'ingénieur en chef du département de la Drôme à propos de l'emploi des 7000 livres attribuées au district de Die sur les 50 000 livres issues de la loi du 9 octobre 1791. L'ingénieur conseille de faire réaliser un des chemins choisis (celui sur la route du Rhône à Gap par le col de Cabre pour ouvrir le passage du Clap) par régie dans la mesure où « *l'impossibilité de faire une estimation de ce travail, a été constatée* ». Puis il ajoute que « *ce mode d'exécution donnera la facilité aux habitants du pays qui désirent ardemment cette route [...] d'y occuper indistinctement toute espèce d'ouvriers, ce qui ne*

⁸¹⁸ ADD L 494, Délibération du conseil d'administration du directoire de district de Valence du 21 octobre 1791.

⁸¹⁹ *Ibid.*

⁸²⁰ La commune d'Anneyron explique ainsi au directoire du département que s'il consent à lui attribuer une somme sur les fonds des ateliers de charité il remplira « *deux objets forts avantageux en réparant une route utile et l'autre en procurant à nos concitoyens du travail et par conséquent l'existence par des établissements d'atelier de charité, les personnes de tout sexe de tout âge seront admis et payés suivant leur travail* ». ADD L 494, délibération du conseil général de la commune d'Anneyron du 20 novembre 1791. De même la commune de Moras explique que si elle reçoit une subvention pour ateliers de charité celle-ci « *sera employée sans divertissement à la construction dudit chemin qui sera faite par des manœuvres employés en atelier de charité de quel âge et sexe qu'elles soient* ». ADD L 494, Délibération du conseil général de la commune de Moras du 10 avril 1791.

pourrait pas avoir lieu si les ouvrages étaient de nature à être estimée et adjudgée en bloc »⁸²¹. L'adjudication rend difficile l'assistance aux indigents valides dans la mesure où elle est inadaptée à la satisfaction de l'exigence de non-sélection des indigents. Enfin, un dernier élément vient également appuyer ce constat. L'administration du district de Die note en effet que les formalités lourdes et dispendieuses que l'adjudication implique⁸²², privent non seulement les indigents d'une partie des fonds qui leur est normalement destinée, mais retardent également l'organisation de travaux dont ils ont instamment besoin⁸²³.

Le choix de l'adjudication est donc remis en cause par les autorités du département de la Drôme qui déplore l'absence de prise en considération de l'intérêt des pauvres valides. Cette réaction n'a sans doute pas été isolée dans la mesure où les lois des conventionnels marquent une volonté de réformes qui n'a toutefois pas pu être traduite en pratique.

ii. *Les réformes non appliquées des conventionnels*

Concernant l'exécution des travaux, l'article 6 de la loi du 24 vendémiaire an II dispose qu'elle devra être faite par adjudication au rabais toujours dans le but d'assurer leur utilité. De plus, afin de ne pas gêner le fonctionnement des travaux ordinaires en leur opposant une concurrence déloyale, il est demandé à l'article 13 de la loi que « *le prix du salaire des indigents employés aux travaux de secours, sera fixé aux trois quarts du prix moyen de la journée du travail déterminée pour le canton* ». De même, tout comme ses prédécesseurs, le député Bô à l'origine de cette loi prévoit que ces adjudications doivent permettre de « *donner aux ouvriers et manouvriers du pays, la facilité d'être admis aux*

⁸²¹ ADD L 494, Avis de l'ingénieur en chef du département de la Drôme sur la destination des 7000 livres accordées au district de Die pour atelier de charité, du 30 août 1792.

⁸²² Cf. *Infra* p. 251 et s. notre description des longueurs entraînées par les formalités empêchant de passer des adjudications.

⁸²³ Après avoir pris sa délibération du 5 octobre 1792 imposant la régie comme mode d'exécution des travaux, le directoire évoque la difficulté de faire coïncider adjudication et assistance en expliquant que « *l'esprit de la loi qui accorde au département de la Drôme les secours nécessaires pour ouvrir des ateliers de charité dans les différentes communes de son arrondissement, est de faire participer le plus de malheureux possible* » mais que « *les adjudications passées jusqu'à ce jour ont consommé pour y parvenir des fonds précieux en formalités indispensables, et que d'ailleurs dans presque tous les districts, un seul entrepreneur s'est chargé de tous les marchés, ce qui en retarde l'exécution* ». ADD L 70, Délibération du conseil d'administration du district de Die du 5 décembre 1792.

entreprises »⁸²⁴. Le couple liant l'adjudication et la clause d'emploi préférentiel des ouvriers du lieu où sont établis les travaux est donc toujours à la base du dispositif d'assistance par le travail des conventionnels. Toutefois, l'intérêt des indigents apparaît à nouveau au cœur des préoccupations puisque l'article 7 dispose que « *les seuls indigens valides y seront admis* » sauf exception qui devra être dûment autorisée par l'administration⁸²⁵. Par ailleurs, aucune sélection au sein des indigents valides ne semble envisagée puisque l'article 1 de la loi demande aux municipalités d'indiquer le sexe et l'âge de ceux qu'elles recenseront pour participer aux travaux de secours. Enfin, si l'exécution des travaux est confiée à un entrepreneur, les pouvoirs publics y participent également pleinement dans la mesure où ce sont les agences de secours du canton sous la surveillance des municipalités qui sont chargés de « *maintenir l'activité et la subordination* » au sein des ateliers (article 14).

Cette tendance à la remise des indigents au cœur des règles présidant au fonctionnement des ateliers de charité se confirme dans la loi plus succincte du 21 pluviôse an III (9 février 1795). Il semble tout d'abord que l'adjudication au rabais ne soit plus imposée comme mode d'exécution obligatoire des « travaux de secours » prévus par la loi. L'article 5 qui dispose que « *les travaux [...] seront exécutés sous la direction des municipalités* » laisse penser que, sans que la régie ne soit obligatoire, une certaine liberté soit laissée aux administrateurs leur permettant de l'employer. Ainsi, il semble que ce mode d'exécution ait été prévu par les districts en Dauphiné. C'est le cas en particulier du district de Romans dont le directoire dispose, au sujet de la réalisation du seul et unique ouvrage qui a été subventionné, que « *la municipalité de Val-libre est chargée d'y faire travailler de suite, et d'en diriger l'exécution [...] elle nommera deux commissaires pour tour à tour surveiller les ouvriers, tenir état des journées et de la dépense, décade par décade, dont extrait sera envoyé à l'administration tous les décadis* »⁸²⁶. Dans le département de l'Isère, ce sont également les communes qui sont chargées d'organiser l'exécution des travaux comme cela est prévu par les directoires de district de Grenoble⁸²⁷ et de la Tour du Pin⁸²⁸. Ces municipalités sont notamment chargées de déterminer quels sont les indigents devant participer aux travaux de secours puisque la loi dispose dans son

⁸²⁴ « Comment Bô... », art. cit., p. 273.

⁸²⁵ L'article 7 dispose en effet que « *si l'urgence ou la nature du travail exige d'autres bras, cette nécessité sera constatée par un commissaire pris dans le conseil du district, et assisté d'un membre de l'agence de secours* ».

⁸²⁶ ADD L 822, Délibération du directoire du district de Romans du 4 floréal an III.

⁸²⁷ ADD L 704, Délibération du directoire de district de Grenoble du 15 germinal an III.

⁸²⁸ ADD L 959, Délibération du directoire de district de la Tour du Pin du 5 floréal an III.

article 3 que les indigents valides ne seront admis que « *sur les certificats des municipalités, visés par les districts* ». Tout comme le demandait la loi du 24 vendémiaire, les communes sont donc chargées de recenser les indigents pouvant participer à ce secours. Cette sélection des indigents est révélatrice de l'attention portée par l'administration à la situation des indigents. En effet, il ne s'agit pas de déterminer quels sont les travailleurs les plus efficaces afin de permettre la réalisation de travaux les plus solides possible mais au contraire de bien être certain que les personnes admises aux travaux de secours sont celles qui en ont le plus besoin. C'est ce que révèle l'application locale de cette disposition. Dans le département des Hautes-Alpes, les districts procèdent à cette remise de certificat aux indigents valides afin de s'assurer que ce sont bien les pauvres de la commune qui participeront à ces travaux. Ainsi, le district de Serres arrête que « *les indigents valides seront employés à l'exclusion des autres habitants d'une classe aisée auxdits travaux* »⁸²⁹. De même, le directoire de district de Briançon arrête que « *les indigents valides et en état de travailler dans chaque commune seront seuls employés auxdits travaux* »⁸³⁰. En Isère, dans le district de Grenoble, ce contrôle a pour but d'éviter d'employer des indigents qui ont déjà bénéficié d'autres types de secours au détriment de ceux qui n'ont encore rien reçu, ainsi le directoire arrête que « *les municipalités emploieront d'abord à la confection des travaux les indigents valides qui n'auront pas participé aux autres secours et en cas d'insuffisance les citoyens les moins aisés des deux sexes en état de travailler* »⁸³¹. En revanche, aucune sélection reposant sur la force de l'indigent, sa capacité de travail n'est prévue par les districts à l'image de celui de la Tour du Pin qui précise bien que « *en exécution de l'art.3 de la susdite loi du 21 pluviôse [...] les municipalités inviteront tous les citoyens indigents qui voudront s'occuper de ces travaux à se présenter à elles pour obtenir leurs certificats qu'elles nous feront passer pour être revêtus du visa exigé par la loi* »⁸³². Il peut arriver toutefois que les districts décident de cibler une catégorie particulière d'indigents valides suivant les spécificités des situations locales. C'est le cas du district d'Embrun dans les Hautes-Alpes qui souhaite employer aux travaux de fouilles de la fontaine sallée « *les vieillards qui sont peu en état d'être employés ailleurs* » mais également « *les prisonniers de guerre maritime espagnol ou anglais qui se trouvent dans cette commune et dont les bras*

⁸²⁹ ADHA L 1363, Délibération du district de Serres du 24 germinal an III.

⁸³⁰ ADHA L 1079, Délibération du corps administratif du district de Briançon du 25 germinal an III.

⁸³¹ ADI L 704, Article 4 de la délibération du directoire de district de Grenoble du 15 germinal an III.

⁸³² ADI L 959, Article 4 de la délibération du directoire de district de la Tour du Pin du 5 floréal an III.

seroient d'un faible secours pour tout autre travail »⁸³³. Dans ce cas, le but est véritablement de faire en sorte que seuls les indigents ne pouvant trouver aucun autre travail ailleurs soient assistés « *pour ne pas priver la culture de la terre des bras qui lui sont nécessaires* »⁸³⁴.

Malgré les délibérations prises par ces districts rien ne nous permet de dire si les travaux de secours prévus par la loi du 21 pluviôse ont réellement été mis en activité. Des doutes peuvent au contraire être émis à ce sujet au regard des remarques formulées par certains district du département de l'Isère. Elles concernent notamment la faiblesse des fonds distribués à chaque commune. Ils apparaissent en effet largement insuffisants pour réaliser des travaux conséquents. C'est la remarque formulée par le district de Grenoble pour qui la division du contingent reçu, entre toutes les municipalités du canton, ne peut permettre d'entreprendre des travaux apportant un véritable secours et ayant une réelle utilité⁸³⁵. Par conséquent, ce district préférera distribuer ces fonds entre les indigents « *à titre gratuit* », c'est-à-dire sans les employer en travaux de secours⁸³⁶. On peut ainsi noter que, pour certains chemins sélectionnés, il a été attribué de très petites sommes à l'image de celles reçues par la commune des Abrets dans le district de la Tour du Pin qui s'élève à peine à 30 livres⁸³⁷. Par ailleurs, on peut penser que la faiblesse des sommes ne permettait pas non plus d'apporter une aide substantielle aux indigents. Le district de la Tour du Pin note en effet « *la cherté excessive des objets de première nécessité* »⁸³⁸ et traduit ainsi la situation économique et sociale désastreuse que connaît la région dauphinoise en cet hiver 1794-1795⁸³⁹. Par conséquent, les salaires versés aux ouvriers doivent nécessairement

⁸³³ ADHA L 1127, Délibération du directoire de district d'Embrun du 28 germinal an III.

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ Le district se demande en effet si « *pareil secours à distribuer entre 210 municipalités pour une population de 160 000 âmes et dans un moment où le discrédit du papier-monnaie est absolu et la cherté des denrées et des matériaux excessive pourra-t-il jamais atteindre le but de la bienfaisance et de l'utilité publique si de nouveaux secours ne sont pas accordés* ». Ce district met en évidence l'inefficacité de si petites sommes en avançant que « *les moindres travaux à faire dans une commune ou section de commune absorberaient ce faible secours et si d'après la loi, toutes les municipalités qui en ont d'urgent à entreprendre les commenceraient à la fois, sous cet espoir elle s'en verra bientôt déçu à pure perte* ». ADI L 704, Voir la section relative aux secours public du compte général du district de Grenoble.

⁸³⁶ Le district de Grenoble pense qu' « *il vaudrait mieux affecter la totalité des secours au soulagement des indigents à titre gratuit et pourvoir d'une autre manière avec de plus grands fonds à l'objet des travaux publics* ». *Ibid.*

⁸³⁷ ADI L 1028, Délibération du Conseil général de la commune des Abrets, chef-lieu du canton des Abrets, du 18 prairial an III (6 juin 1795).

⁸³⁸ ADI L 959, Délibération du directoire de district de la Tour du Pin du 5 floréal an III (24 avril 1795).

⁸³⁹ Jean Nicolas explique que « *la situation économique est pire que jamais après le mauvais été 1794 où la sécheresse, la pluie et la grêle conjuguées ont ruiné les moissons et les vignes. La récolte en grains est inférieure du tiers ou de la moitié à celle de l'année précédente. Peu de noix, d'amandes et d'olives, on manque d'huile. Comme il faut nourrir l'armée des Alpes et sa cavalerie, on manque aussi d'avoine, céréale de consommation populaire en montagne. La suppression du maximum, le 4 décembre, déclenche*

avoir une certaine valeur pour espérer pouvoir leur apporter un réel secours ce qui semble difficilement être le cas avec des sommes dérisoires telles que celles reçues par les Abrets⁸⁴⁰. Le contexte économique et social du Dauphiné permet certainement également d'expliquer pourquoi la loi du 24 vendémiaire an II n'a reçu aucune application. Jean Nicolas note en effet que la première moitié de l'année 1793 est également marquée par une cherté des subsistances importante et par une « *disette menaçante* ». Cette situation provoque des troubles contre le prix des grains mais développe également « *un véritable mouvement de revendications ouvrières touchant les salaires agricoles* » qui prend beaucoup d'ampleur en Isère et dans la Drôme au cours de l'été 1793. Ce mouvement porte des revendications particulièrement audacieuses parmi lesquelles on trouve notamment celles des ouvriers de Saint-Hilaire-de-Brens qui exigent « *qu'on leur paye toutes les journées qu'on appelaient ci-devant blanches* », celles où le mauvais temps interdit le travail ». Ils se font même particulièrement menaçants en promettant « *la lanterne* » aux jaunes et aux ouvriers de l'extérieur qui accepteraient de travailler « *à moindre prix* »⁸⁴¹. Jean Nicolas explique cette audace par le fait que les ouvriers « *se sentent indispensables depuis que les levées et les enrôlements successifs ont raréfié la main d'œuvre* »⁸⁴². Effectivement de multiples réquisitions sont organisées au cours des années 1793 et 1794⁸⁴³. La première d'entre elles est celle du 24 février 1793 exigeant la levée de 300 000 hommes pour l'armée qui entraîne le départ de plusieurs milliers de jeunes gens du territoire dauphinois et autant de main d'œuvre en moins pour travailler la terre⁸⁴⁴. Par ailleurs, dans ce contexte de guerre, le décret du 4 pluviôse an II (23 janvier 1794) organise la réquisition des « *ouvriers, chevaux et matériaux* » afin de faire des

une formidable cherté spéculative. Là-dessus arrive le terrible hiver 94-95, l'un des plus rigoureux que l'Europe occidentale ait connu depuis le début du siècle : la récolte de pommes de terre gèle dans les caves, d'abondantes chute de neige entravent les battages et interdisent les charrois. Les prix grimpent encore, les marchés se vident, les queues s'allongent aux portes des boulangeries ». Jean Nicolas, *La Révolution française... op. cit.*, p. 264.

⁸⁴⁰ La disproportion entre les salaires et le coût réel de la vie est considérable à cette période. Léon Pierre note même que des augmentations de salaires entre 600 et 1300 % sont encore insuffisantes pour permettre aux travailleurs de l'industrie de pourvoir à leur subsistance quotidienne. La question des salaires est d'ailleurs responsable de conflits sociaux très durs au cours de cette période. Léon Pierre, *op. cit.*, tome 1, p. 352-355.

⁸⁴¹ Jean Nicolas, *La Révolution française... op. cit.*, p. 194.

⁸⁴² *Ibid.* Voir également Léon Pierre, *op. cit.*, tome 1, p. 342-345.

⁸⁴³ Pour une étude de ces différentes opérations de réquisitions voir Jean Bart, « Le devoir de travailler : un scandale ? », in *La révolution et l'ordre juridique privé : rationalité ou scandale*, Actes du colloques d'Orléans du 11-13 septembre 1986, Presses universitaires de France, 1988, p. 773-785.

⁸⁴⁴ Jean Nicolas évoque l'aggravation du « *malaise des campagnes* » que cette réquisition entraîne. Le contingent des Hautes-Alpes est de 1040 hommes, 1949 pour la Drôme et 4025 pour l'Isère. Jean Nicolas, *La Révolution française... op. cit.*, p. 196.

réparations sur les grandes routes pour faciliter le déplacement des troupes⁸⁴⁵. Le directoire du département de l'Isère arrête ainsi que « *les voitures, bestiaux, manœuvres, outils et matériaux nécessaires pour mettre en état les grandes routes du département sont mis en réquisition* »⁸⁴⁶. Plus généralement, c'est toute l'industrie dauphinoise qui est embrigadée pour participer à l'effort de guerre⁸⁴⁷. Enfin, le décret du 11 prairial an II (30 mai 1794) met en réquisition pour la prochaine saison « *tous les citoyens et citoyennes qui sont dans l'usage de s'employer aux travaux de la récolte, soit qu'ils résident dans les campagnes, soient qu'ils soient domiciliés dans les villes* »⁸⁴⁸. Aussi dans ce contexte économique caractérisé par une pénurie de main d'œuvre et une augmentation forte du prix des denrées, il semble que les « travaux de secours » ne puissent avoir une très grande place, ce qui pourrait expliquer pourquoi les dispositions de la loi de vendémiaire an II qui y sont relatives n'ont pas trouvé à s'appliquer, notamment en Dauphiné.

Les procédures de régies envisagées sous la Convention dans lesquelles les intérêts des indigents ne sont pas sacrifiés au profit de l'efficacité de l'exécution des travaux n'ont vraisemblablement pas pu être mise en application. Cependant, les adjudications prévues sous la Constituante n'ont guère connu de plus grands succès. Plusieurs obstacles ont empêché de mener à bien les procédures de passation de ces adjudications.

b. Les obstacles à la mise en place de l'adjudication

Mais pour que les entrepreneurs soient contraints dans le choix des ouvriers, encore faudrait-il que les adjudications soient réellement passées. Or, tel n'est pas le cas puisque les districts des deux départements⁸⁴⁹ n'ont procédé qu'à un très faible nombre

⁸⁴⁵ Ce décret relatif « *aux réparations des ponts et grandes routes* » dispose dans son article 5 que « *tous les ouvriers, chevaux, matériaux et généralement tous les objets nécessaires à la prompte confection des nouvelles réparations sont en réquisition pour le service des travaux publics* ».

⁸⁴⁶ ADI L 479, Délibération du directoire de département du 13 pluviôse an II (1^{er} février 1794).

⁸⁴⁷ Pierre Léon, *La naissance...op. cit.*, tome 1, p. 318-342.

⁸⁴⁸ Pour de plus amples développements voir Jean Bart, « Le devoir de travailler... », art ; cit, p. 773-785.

⁸⁴⁹ Que ce soit le département de la Drôme ou de l'Isère, tous deux ont donné compétences aux districts pour passer les adjudications. Ainsi le directoire du département de la Drôme arrête que « *les directoires de districts feront dresser incessamment et avec toute la diligence possible par des experts qu'ils commettront pour cet effet, un devis estimatif séparé de chacun des ouvrages à faire pour employer de la manière la plus avantageuse au public les sommes assignées à chacun des endroits indiqués. Que lorsque ces devis seront*

d'adjudications. En Isère, presque aucune adjudication n'a été passée puisque sur les quarante trois ateliers de charité prévus, seuls neuf ont fait l'objet d'une adjudication⁸⁵⁰. Dans la Drôme, la situation est meilleure mais sur les 102000 livres que le directoire avait à sa disposition⁸⁵¹ on apprend qu'au 1^{er} août 1792, soit presque un an et demi après la délibération du 26 mars 1791, seules 63030 livres 6 sols et 7 deniers d'adjudications ont été passées⁸⁵². De nombreux obstacles ont en effet empêché l'organisation concrète de ce mode d'exécution. Trois raisons principales peuvent être mises en avant pour expliquer ce retard dans la passation des adjudications.

Tout d'abord les délais d'établissement des plans et devis pour réaliser les travaux sont assez longs. Dans la Drôme, le travail des experts nommés par les districts a été fait relativement lentement. Alors qu'ils sont nommés généralement dans les premiers jours d'avril, les premières adjudications ne débutent qu'en été (entre juin et août suivant les districts). Dans certains cas, comme le district de Nyons, la durée du travail des experts a repoussé les premières adjudications à janvier 1792⁸⁵³. Les raisons de ces longueurs dans l'établissement des plans, devis et détails estimatifs sont plus précisément exposées dans le département de l'Isère par son ingénieur en chef à la suite de la première distribution

parvenues aux dits directoires de district, il sera procédé pardevant un membre d'iceux lequel sera à ces fins commis, en présence du procureur syndic, à l'adjudication au rabais desdits ouvrages » ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 26 mars 1791. De même l'article 8 de la délibération du conseil de département de l'Isère du 14 décembre 1791 dispose que « *l'adjudication des réparations à faire aux chemins qui auront été choisies par le directoire de département, sera annoncée par des affiches préalables, aux formes ordinaires et ensuite passées au bail au rabais devant le directoire de district en présence des officiers municipaux des lieux où les chemins à réparer seront situés, et auxquels auront été accordés les fonds destinés à ces réparations* ». ADI L 55.

⁸⁵⁰ C'est le cas tout d'abord de plusieurs ponts dont la réparation a été comprise dans la répartition des fonds de charité. On trouve ainsi les réparations au pont de Montalieu adjugées le 20 septembre 1791, celles au pont de Quaix adjugées le 18 août 1792, celles au pont sur le chemin qui communique de Noyarey aux digues de l'Isère adjugées le 11 novembre 1791 et celles au pont Cheri sur la Bourbe adjugées le 31 décembre 1792. Les travaux sur la route de Goncellin à Alleverd ont également été adjugés le 17 mai 1792. Enfin, les adjudications ont pu être passées pour les grandes routes qui furent comprises dans la répartition comme celles de la Mure à Mens, de Champiez à la Côte St André et de la Frette à Vienne et de Grenoble en Provence par la croix haute. ADI L 478.

⁸⁵¹ Sur les 110 000 livres qu'il aurait dû utiliser pour les ateliers de charité, 8000 livres ont eu une autre destination. Tout d'abord, sur les 30 000 livres sur les 5000 livres que chacun des six districts reçoit, 1000 livres sont mis en réserve « *pour subvenir aux dépenses des insensés et des invalides de chaque district* ». ADD L 33, délibération de l'assemblée administrative du département du 4 décembre 1790. Puis sur les 80000 livres, 2000 livres sont mis à la disposition du directoire pour « *objets imprévus* ». ADD L 40, délibération du directoire de département de la Drôme du 3 mars 1791.

⁸⁵² ADD L 493, Tableau intitulé « *situations des districts relativement à l'emploi des 17000 livres qui ont été destinés au chacun, ensuite des secours de 110000 livres accordés à ce département par les lois des 13 juin 1790 et 19 décembre de la même année, à l'époque du 1er août 1792* ».

⁸⁵³ « *Nous voyons avec peine le retard qu'apportent les experts que nous avons nommé à remettre les devis, malgré les invitations réitérés que nous leur avons faites à cet égard* ». ADD L 831, Lettre du directoire de district de Nyons au directoire du département du 17 mars 1792.

effectuée par le département le 8 mars 1791⁸⁵⁴. En effet, le directoire va lui demander de dresser les devis des routes qu'il a choisies le plus rapidement possible⁸⁵⁵. Or, selon l'ingénieur cette opération demande du temps pour plusieurs raisons⁸⁵⁶. Tout d'abord, bien que le directoire note que « *les ouvrages dont l'exécution a été arrêtée sont tous entrepris ou simplement projetés sous l'administration précédente* »⁸⁵⁷, l'ingénieur en chef lui signale que, leurs plans sont soit inexistants soit incomplets. Par conséquent, avant d'établir les devis, les plans devront être dressés. Or, l'ingénieur fait part du temps qui lui est nécessaire à cause du manque de personnel à sa disposition. Il relève en effet que les plans ne pourront être levés que les uns après les autres car il ne dispose que d'un seul « *leveur de plan* » avec lui⁸⁵⁸. Cette difficulté sera récurrente tout au long de la période. Au début de l'année 1793, l'ingénieur en chef du département évoque à nouveau le manque de personnel à sa disposition pour exécuter les travaux préparatoires nécessaires à l'établissement du devis⁸⁵⁹. Difficulté qui se double de la trop grande faiblesse des appointements des ingénieurs qui les empêche de se déplacer sur les lieux où doivent être réalisés ces travaux préparatoires⁸⁶⁰. À ces obstacles d'ordre matériel

⁸⁵⁴ Nous avons pu voir précédemment que cette première distribution a été annulée par le Conseil dans sa délibération du 14 décembre 1791. Toutefois, dans cette délibération, le Conseil précise que « *la délibération prise par le directoire le 8 mars 1791 contenant la distribution de la somme de 80 000 livres [...] demeurera comme non avenue, sans préjudice néanmoins de la somme de 463 livres et 9 sols employées à payer partie des frais des projets des ouvrages déterminés par cette délibération* ». En effet, durant les dix mois séparant la distribution de son annulation certains actes ont été pris concernant les routes sélectionnées, ayant trait notamment au choix de leur tracé. Par exemple, 72 livres ont été utilisées pour payer les ouvriers employés à lever le plan de la route de Goncellin à Allevard. ADI L 477. Ces dépenses faites pour des travaux préparatoires n'ont pas été annulées.

⁸⁵⁵ Dans la lettre que le directoire adresse à l'ingénieur en chef du département, l'accent est mis sur l'impératif de rapidité dans la réalisation des ouvrages. Cette exigence est motivée par la volonté de respecter les délais fixés par le pouvoir central. Le directoire note en effet que « *la négligence qui serait apportée à leur exécution pourrait priver le département d'une bonne partie de la somme que les besoins le mettent dans le cas de solliciter et d'attendre de l'Assemblée nationale dans le secours de quinze millions décrété pour tout le royaume le 19 décembre 1790* ». ADI L 661, Lettre des administrateurs du directoire du département à M. Rolland du 9 avril 1791.

⁸⁵⁶ Ces raisons sont exposées par l'ingénieur en chef dans sa lettre aux administrateurs du département du 12 avril 1791. ADI L 661.

⁸⁵⁷ ADI L 661, Lettre des administrateurs du directoire du département à l'ingénieur en chef du département du 9 avril 1791.

⁸⁵⁸ ADI L 661, Lettre de l'ingénieur en chef du département aux administrateurs du département du 12 avril 1791.

⁸⁵⁹ Pour l'application des fonds à employer en 1793 pour les travaux prévus, le directoire « *exige sur les lieux la rédaction des projets et la surveillance de leur exécution* ». Or, l'ingénieur en chef indique qu'avec les deux seuls ingénieurs dont il dispose, il lui sera « *difficile de terminer ces opérations préparatoires dans le temps qui lui a été imparti* ». ADI L 661, Lettre de l'ingénieur en chef aux administrateurs du directoire de département de l'Isère du 24 janvier 1793.

⁸⁶⁰ *Ibid.* L'ingénieur en chef dénonce la « *modicité des appointements des ingénieurs* » qui constituerait « *un obstacle à la surveillance des travaux publics et aux déplacements qu'exige la rédaction des projets* ». Cette modicité fut déjà soulevée à l'été 1792. Des réclamations étaient en effet apparues du fait de « *l'augmentation que connaissent les denrées de première nécessité à cette époque* ». ADI L 56, délibération du Conseil de département de l'Isère du 27 août 1792.

s'ajoutent des obstacles d'ordre administratif du fait des différentes autorisations qu'il est nécessaire d'obtenir pour que ces plans soient définitivement arrêtés. Il convient tout d'abord qu'ils soient visés par l'administration départementale ce qui peut prendre un temps très long comme le démontre l'exemple de la route de Bourgoin à Crémieu que le département ne consentira à arrêter définitivement que sous la pression des communes intéressées à la route⁸⁶¹. Se pose ensuite le problème des autorisations qu'il convient d'obtenir de la part de l'administration des ponts et chaussées qui peuvent entraîner un certain délai⁸⁶². Selon, l'ingénieur en chef, ce n'est qu'une fois l'approbation donnée par l'administration des ponts et chaussées qu'il pourra dresser les devis⁸⁶³. Or, le département conteste énergiquement la nécessité de ces autorisations et considère qu'il est le seul à pouvoir déterminer quels sont les ouvrages utiles sur son territoire⁸⁶⁴. Ce refus de soumettre les plans à l'approbation de l'administration des ponts et chaussées semble donc ici autant motivé par la volonté de ne pas partager sa compétence avec elle que par celle d'accélérer l'établissement des devis⁸⁶⁵. Mais même une fois le tracé de la

⁸⁶¹ Le département dut choisir entre trois projets de tracé différents proposés par les communes du district de la Tour du Pin. Pour cela, le Conseil de département a nommé deux administrateurs du département qui, conjointement avec l'ingénieur en chef devront donner leur avis afin que le directoire statue définitivement. ADI L 470, Délibération de l'assemblée administrative du département de l'Isère du 12 décembre 1790. Ce choix fut long à intervenir puisque le 10 juillet 1791 rien n'avait encore été décidé, le directoire renvoyant le soin de prendre une décision définitive au Conseil en prétextant que les sommes étaient trop importantes pour qu'il décide seul. ADI L 65, Délibération du directoire de département du 10 juillet 1791. Cependant, ce renvoi provoqua la colère de certaines communes intéressées au chemin et notamment celle de Crémieu qui supplia le département de se décider. ADI L 496, Lettre de la commune de Crémieu au département du 17 août 1791. Par conséquent, devant « *le trouble et l'alarme portés dans cette ville* » par ce renvoi, le directoire consentit à faire son choix, considérant « *qu'il y aurait peut être une rigueur excessive de rejeter de pressantes réclamations* ». ADI L 65, Délibération du directoire de département de l'Isère du 5 septembre 1791.

⁸⁶² L'ingénieur conclut en effet sa lettre en affirmant que « *vu les opérations et les autorisations nécessaires, les ateliers ne pourront être mis en mouvement que dans quelques temps* ». ADI L 661. Lettre de l'ingénieur en chef aux administrateurs du département de l'Isère du 12 avril 1791.

⁸⁶³ *Ibid.* Ces autorisations ont été jugées nécessaires pour le chemin de Roybon à Saint Marcellin, celui de Crémieu à Bourgoin et celui de la Côte Saint André au Rhône.

⁸⁶⁴ Le département invoque le fait que l'ingénieur aurait fait une mauvaise interprétation de la loi du 19 janvier 1791 relative à l'organisation des ponts et chaussées. Selon le département, son article quatre ne prévoirait un contrôle de l'administration des ponts et chaussées qui ne s'exercerait que « *sur les plans de routes qui traversent plusieurs départements* ». En revanche, cet examen n'a en aucun cas vocation à s'exercer sur des « *projets de route ne concernant que les localités du département* ». Le département avance en effet que « *l'administration des ponts et chaussées n'ayant aucune connaissance des petites localités, leur intervention ne ferait que gêner les administrateurs du département et empêcher l'exécution de plans très avantageux pour leur territoire* ». ADI L 661, Voir le document intitulé « *projet de lettre à M. Rolland, ingénieur en chef, que le directoire n'a pas jugé à propos de lui envoyer, mais qui a voulu être conservé pour faire usage au besoin des réflexions qu'elle présente* ».

⁸⁶⁵ Il faut en effet noter que les arguments avancés par le département sont contestables. D'une part, son interprétation de la loi est sujette à caution puisque celle-ci dispose que l'administration des ponts et chaussées « *sera chargée de l'examen de tous les projets généraux de routes dans les différents départements* ». Par conséquent, elle ne semble pas limiter ce contrôle aux seules routes passant sur plusieurs départements contrairement à ce qu'affirme le département de l'Isère. D'autre part, l'argument selon lequel le département connaîtrait mieux les besoins locaux est discutable. En effet, le district de la

route arrêté et le devis établi par l'ingénieur, celui-ci ne les adresse pas directement aux districts. Il doit avant cela les transmettre au directoire de département pour qu'il approuve les devis et accepte de les transmettre aux districts⁸⁶⁶. Ce passage obligé par le département, qui n'apporte pas d'éléments essentiels à la réalisation des travaux⁸⁶⁷, a pu être la cause de ralentissement allant jusqu'à parfois retenir durant un an les devis qui lui ont été transmis par l'ingénieur en chef⁸⁶⁸.

La lenteur dans l'établissement des documents nécessaires pour passer l'adjudication se double en outre de difficultés à trouver des entrepreneurs pour y candidater. En effet, les prix des adjudications paraissent bien souvent trop faibles pour inciter les entrepreneurs à proposer leurs services. Pour le directoire du département de la Drôme de 1795, c'est une disposition de la délibération du 26 mars 1791 qui est la cause principale du retard. Selon lui, « *les districts doivent observer de ne donner aucune adjudication dont le montant avait excédé celui de la somme assignée et c'est en grande partie à cette disposition que l'on doit attribuer les retards qu'ont mis les districts à provoquer l'entier emploi de leur contingent de 17000 livres* »⁸⁶⁹. Le directoire déplore

Tour du Pin a vigoureusement critiqué le choix du tracé de la route de Bourgoin à Crémieu par le département, en affirmant qu'il repose sur « *un défaut de connaissance de la localité et des intérêts commerciaux de la contrée* ». ADI L 496, Délibération de l'assemblée administrative du district de la Tour du Pin du 16 novembre 1791.

⁸⁶⁶ La longueur des procédures de dressage des plans et devis est illustrée par le temps écoulé entre la délibération du directoire du département arrêtant les chemins à réaliser et sa réception des devis établis par l'ingénieur. Alors que les ouvrages à réaliser ont été arrêtés en janvier 1793, le premier devis transmis au directoire du département lui parvint le 26 août 1793 à propos de la route de la Mure à Mens. ADI L 73, Délibération du directoire du département de l'Isère du 29 août 1793. Par ailleurs, la majorité des devis conservés sont en date de frimaire an II (novembre – décembre 1793). ADI L 661.

⁸⁶⁷ Les délibérations prises par le directoire du département sont assez courtes et reprennent chacune les mêmes éléments quelle que soit la route entreprise. Par exemple, à propos de la route de Vienne à Bourgoin par Septeme le directoire indique que « vu lesdits devis et détails estimatifs et l'arrêté du Conseil général du 22 janvier 1793 du département de l'Isère qui accorde pour les travaux de ladite route la somme de 8 000 livres à prendre sur les fonds des ateliers de charité, le directoire de département arrête que l'adjudication des travaux à faire à la route de Vienne à Bourgoin par Septeme sera passée incessamment. En conséquence, charge le suppléant du procureur général syndic provisoire d'envoyer au procureur syndic du district de Vienne les devis et détails estimatifs des dits travaux pour en passer l'adjudication aux formes ordinaires ». ADI L 74, Délibération du directoire de département de l'Isère du 26 vendémiaire an II (16 octobre 1793).

⁸⁶⁸ Il en va par exemple ainsi à propos de la passation de l'adjudication pour la construction du Pont Rouillard sur la rivière de la Bourbe. C'est seulement le 27 nivôse an II (16 janvier 1794) que le directoire arrêta que les devis pouvaient être envoyés au district de St Marcellin alors que le directoire en avait connaissance depuis 1792. En outre, cet envoi des devis ne fut décidé que sur la demande de la commune du Pont en Royan. En effet, c'est seulement après avoir constaté que « *depuis longtemps la commune du Pont en Royan sollicite auprès de l'administration les réparations du pont* » et que « *le Conseil général de la commune avait de nouveau présenté le 23 nivôse une pétition pour solliciter cette reconstruction* » que le département prit sa délibération. ADI L 75, Délibération du directoire de département de l'Isère du 27 nivôse an II.

⁸⁶⁹ ADD L 688, Délibération du directoire du département de la Drôme du 22 ventôse an III (27 mars 1795).

ici la faiblesse des montants des adjudications⁸⁷⁰ et surtout l'interdiction de les augmenter. Peu d'entrepreneurs semblent donc s'être présentés pour de si petites adjudications à l'image du district de Nyons dont le directoire explique que le seul chemin qui a été fait conformément à la somme reçue est celui allant de Nyons à Taulignan. Or, celui-ci a reçu une somme de 4000 livres et il ajoute que « *sur quelques uns des autres chemins il existe des devis estimatifs, mais la somme qui leur est affectée est si modique qu'il ne s'est présenté aucun entrepreneur* »⁸⁷¹. Une difficulté identique a été rencontrée dans le district de Die qui explique que « *malgré les affiches multipliées qui ont été mises, on est seulement parvenu à en passer l'adjudication d'une partie* »⁸⁷². De même, le district de Crest à propos de la route de Saillans à Crest pour les réparations de laquelle 685 livres avaient été affectées⁸⁷³. Le directoire de département peut ainsi affirmer que « *si les districts n'ont pas retiré tout l'avantage qu'ils pouvoient attendre de l'emploi des 17000 livres accordés par l'arrêté du 26 mars 1791 la cause en est due en grande partie au vice de la répartition qui avoit été faite* »⁸⁷⁴. En Isère, le prix des adjudications pose également problème. Dans le cadre de sa vérification des adjudications⁸⁷⁵, le directoire du département va en effet annuler des adjudications dont il a jugé le montant trop élevé, notamment dans le district de Vienne⁸⁷⁶. Cette annulation est révélatrice de la difficulté de trouver des entrepreneurs pour candidater aux adjudications. Comme l'explique le directoire du département, « *les autres districts ont les mêmes difficultés que celui de Vienne à trouver des entrepreneurs qui se chargent d'exécuter les travaux même à un prix relatif à celui des denrées, leur valeur depuis quelques temps augmentent continuellement, ils s'appuient sur ce prétexte pour faire des offres*

⁸⁷⁰ La plupart des chemins se sont vu attribués entre 500 et 2000 livres. ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 26 mars 1791.

⁸⁷¹ ADD L 751, Délibération du directoire district de Nyons datée d'octobre 1792.

⁸⁷² ADD L 702, Délibération du directoire de district de Die du 5 octobre 1792.

⁸⁷³ « *Nous nous empressâmes sur le champ à remplir les préalables pour parvenir à l'adjudication des ouvrages déterminés par le devis de l'ingénieur, il se présenta quelques personnes pour s'entendre à cette adjudication mais aucune d'elle n'ayant voulu s'en charger pour un prix égal ou inférieur à celui porté par le détail estimatif, elle fut renvoyée. Depuis lors de nouvelles affiches ont été apposées ; et nous attendons qu'il se présente des entrepreneurs. [...] Voilà encore des obstacles insurmontables qui se sont opposés à l'employ des 685 livres* ». ADD L 493, Délibération du conseil d'administration du district de Crest du 31 août 1792.

⁸⁷⁴ ADD L 805, Lettre de l'administration du département de la Drôme aux administrateurs du district de Nyons du 3 floréal an III.

⁸⁷⁵ Par exemple, l'envoi du devis de la route de la Mure à Mens était accompagné par une lettre demandant au district de Grenoble de « *bien faire annoncer et passer à la manière accoutumée l'adjudication de ces ouvrages et nous en donner avis du résultat de vos opérations à ce sujet* ». ADI L 472, Lettre du directoire de département de l'Isère au procureur syndic du district de Grenoble du 2 septembre 1793.

⁸⁷⁶ Il annule ainsi l'adjudication des réparations à faire sur la route de la Côte St André à Beaurepaire passée par le district de Vienne « *vu le prix exorbitant auquel elle a été passée* ». ADI L 472, Lettre du directoire du département de l'Isère au procureur syndic de Vienne du 17 juillet 1793.

inadmissibles »⁸⁷⁷. Le département ne refuse donc pas de voir les prix des adjudications augmenter car ceux-ci doivent correspondre avec l'augmentation de celui des subsistances mais ils doivent l'être dans une certaine mesure. Ainsi, il a pu disposer qu'une adjudication pourra être maintenue si son montant n'excède pas celui de l'estimation « *dans le rapport de la perte des assignats* » et dans la mesure où il ne monte pas au-dessus du double de cette estimation⁸⁷⁸. Cependant, on peut se demander si cette proportion est en accord avec la réalité de l'augmentation du prix des denrées de premières nécessités qui a souvent été plus que multiplié par deux à cette époque⁸⁷⁹. Aussi, cette augmentation va entraîner de fait une hausse des salaires à verser aux ouvriers. Par conséquent, les prix demandés par les candidats aux adjudications vont monter très haut allant parfois jusqu'à tripler les estimations⁸⁸⁰ même si la loi du maximum a permis, dans une certaine mesure, de pallier ce manque de moyens⁸⁸¹.

Enfin, en dehors de contingences indépendantes de leur volonté, l'action des administrations des districts est également mise en cause dans le retard de l'exécution des adjudications. François Burdeau a déjà pu mettre en évidence les relations difficiles entre départements et districts sous la monarchie constitutionnelle. Il rappelle notamment que les districts acceptaient mal les accusations d'incurie dont il faisait l'objet de la part des départements⁸⁸². L'étude des relations entre le département de la Drôme et ses districts dans le cadre de l'organisation des adjudications vient confirmer ces observations. Dans

⁸⁷⁷ ADI L 472, Lettre du directoire du département de l'Isère au procureur syndic du district de Vienne du 16 mai 1793.

⁸⁷⁸ *Ibid.*

⁸⁷⁹ Si l'on en croit MM. Peronnet et Herrero, « *dans le département l'assignat qui valait 100 livres en janvier 1791 n'en vaut que [...] 59 en décembre 1793* ». Aussi, il en déduit qu'« *une telle chute de la valeur de la monnaie entraîne une hausse des prix agricoles et industriels* ». Il indique ainsi « *qu'entre 1790 et juin 1793 l'augmentation est de 220 % pour la viande, 180 % pour les œufs, 160 % pour les pommes de terre et 200 % pour le vin* ». M. Peronnet et D. Herrero, *La Révolution en Isère 1789-1799*, Le Coteau, Horvath, 1988, p. 129.

⁸⁸⁰ Dans la lettre par laquelle le district de Vienne adresse au département le résultat de l'adjudication pour la route de la Côte St André au Rhône, le procureur syndic indique que « *le prix de cette adjudication va à peu près au triple de celui porté au détail estimatif, mais on a observé que les journées n'étaient portées qu'à 20 sols dans le détail et qu'aujourd'hui elles se payent à 3 livres [soit 60 sols]* ». ADI L. 498. Lettre du procureur syndic du district de Vienne aux administrateurs du directoire du département de l'Isère du 6 juin 1793.

⁸⁸¹ Pour MM. Peronnet et Herrero, cette loi du maximum « *votée le 29 septembre 1793 qui impose un maximum sur les produits et les salaires semble avoir assuré à la population pauvre des villes un minimum vital* ». M. Peronnet et D. Herrero, *op. cit.*, p. 129. Cette loi permet également de faire baisser les enchères pour l'adjudication de certaines routes telles que celles du Grand Lemps « *eu égard à la diminution considérable des journées suivant la loi du maximum* ». ADI L 1028.

⁸⁸² En parlant des autorités départementales l'auteur explique que « *leurs rapports avec les districts furent souvent difficiles. Ces derniers supportaient mal leur subalternisation ; il n'est pas rare d'ailleurs qu'ils correspondent directement avec l'Assemblée, en esquivant le relai départemental. Ils acceptèrent difficilement encore qu'on impute à leur incurie ce qui procédait des maladroites, de la nonchalance ou de la mauvaise volonté des municipalités* ». François Burdeau, *op. cit.*, p. 55.

le département de la Drôme notamment, le directoire dénonce de manière particulièrement virulente l'apathie des directoires de districts⁸⁸³. La faute du non-emploi de l'intégralité des secours est donc mise entièrement au compte des districts qui « *au lieu de tenir la main à la prompte et entière exécution de l'arrêté du 26 mars 1791 restèrent dans un engourdissement [...] funeste* » et il n'hésitera pas à dire que « *cette partie d'administration que l'arrêté du 26 mars avoit mise sous la surveillance immédiate des districts, a été totalement abandonnées, dans un moment où il restait encore beaucoup à faire pour atteindre à sa perfection* »⁸⁸⁴. Face à ces accusations, le district de Crest formule d'ailleurs une longue réponse pour justifier que le retard dans l'emploi des fonds n'était pas de son fait et demander à ce que le directoire retire son arrêté du 2 août en ce qui le concerne⁸⁸⁵. Il conviendrait par ailleurs d'examiner également l'action du directoire de département qui ne fait pas non plus preuve systématiquement d'une très grande célérité causant de ce fait des blocages⁸⁸⁶.

L'adjudication privilégiée car considérée comme le mode d'exécution des travaux le mieux à même de garantir un emploi efficace des fonds est donc loin d'avoir rempli sa

⁸⁸³ « *Malgré les dispositions prises des lois et des arrêtés du directoires qu'on vient de rappeler, malgré les exortations les plus pressantes, les plus multipliées faites aux districts sans retard, le directoire voit avec autant de surprise que de douleur qu'aucun district, si ce n'est celui de Montélimart, n'a encore rempli ses obligations pour l'envoi des adjudications relatives au premier contingent de 17000 livres, [...] le tableau résultant des dépouillements des adjudications réunies jusqu'à ce jour présente même deux districts, ceux de Valence et de Nyons en retard de deux tiers des adjudications concernant les 17000 livres et un troisième district celui de Romans en retard de plus de moitié. [...] On aura peine à croire que dans l'intervalle de 18 mois les directoires de district n'ayant pu trouver le temps et la facilité de faire passer les adjudications de leur contingent de 17000 livres dont ils ont reçu les fonds ou de constater par des procès verbaux en forme, celles des adjudications qui n'auroient pu avoir lieu par des circonstances particulières* ». ADD L 493, Délibération du directoire du département de la Drôme du 2 août 1792.

⁸⁸⁴ ADD L 688, Délibération du directoire du département de la Drôme du 22 ventôse an III (27 mars 1795).

⁸⁸⁵ « *Le conseil considérant, combien il importe à la chose publique que la confiance qu'ont mérité MM. les administrateurs du directoire ne soit point altérée par les inculpations injustes. Considérant que le rapport fait en leur nom par le procureur syndic, ainsi que les pièces qui y sont énoncées prouvent évidemment que loin d'être coupables de négligence dans la partie de leurs fonctions sur lesquelles on a appelé la réprobation de l'assemblée administrative du département et provoqué les dispositions de rigueur contenues dans l'arrêté pris par cette assemblée le deux du présent mois, ils s'en sont au contraire acquitté avec tout le zèle et l'exactitude qu'on pouvoit attendre d'administrateurs entièrement voués à la chose publique. Considérant que le retard où ils sont de compléter l'employ de 17000 livres qui ont été assignées à ce district pour ateliers de charité par l'arrêté du 26 mars ne peut être attribué qu'à des obstacles qu'il n'étoit point en leur pouvoir de surmonter. Considérant enfin qu'ils ont droit d'attendre de la justice de l'administration du département la rétractation de son arrêté quant aux dispositions qui les regardent et qu'il est de son devoir de se joindre à eux pour demander cette rétractation. Arrête que le conseil administratif du département sera prié de vouloir bien prendre en considération les raisons développées dans le rapport de MM. les administrateurs du directoire pour obtenir la rétractation de son arrêté du 2 courant en ce qui les concerne* ». ADD L 493, Délibération du conseil d'administration du district de Crest du 31 août 1792.

⁸⁸⁶ Ainsi, le directoire de district de Valence a fait plusieurs propositions pour modifier l'affectation de certaines sommes décidée par le département mais ces propositions restèrent sans réponse fort longtemps ce qui bloque nécessairement la réalisation des travaux et surtout le passage de l'adjudication. ADD L 494, Délibération du conseil d'administration du district de Valence du 8 août 1792.

fonction. Peu d'adjudications ont été passées et donc peu de travaux ont été réalisés. Afin de pallier ces lacunes, les départements décident finalement de changer de mode d'exécution et de recourir à la régie. Mais il ne faut pas s'y tromper, aucune motivation d'ordre social ne justifie ce choix dont la seule raison d'être est d'imposer la réalisation de travaux qui voient difficilement le jour par le seul jeu de la libre candidature à l'adjudication.

2. L'exception : la régie

La réalisation des travaux doit en théorie faire l'objet d'une attention suivie de la part du Gouvernement. Les textes prévoient des obligations assez lourdes à la charge des départements en leur imposant de rendre compte très régulièrement de leurs actions⁸⁸⁷. Par ailleurs, à partir de la loi du 9 octobre 1791, le législateur conditionne le versement des fonds au compte-rendu de l'utilisation des fonds attribués par les lois antérieures⁸⁸⁸. Cela signifie que le législateur impose aux départements d'utiliser les fonds déjà versés avant de recevoir les suivants⁸⁸⁹. Or, à la suite de cette injonction de la loi, très peu de

⁸⁸⁷ La loi du 19 décembre 1790 impose à son article 4 que les départements, une fois qu'ils auront sélectionné les travaux à réaliser, envoient « *sur le champ au ministre des finances, les délibérations qu'ils auront prises à ce sujet, et qui renfermeront les motifs détaillés de leur détermination* ». Par ailleurs, le Gouvernement doit normalement suivre pas à pas la réalisation des travaux puisque l'Assemblée exige à l'article 8 que « *dans les dix premiers jours de chaque mois, et à compter du mois de janvier prochain, les directoires des départements feront passer au ministre, un relevé des dépenses faites sur ces fonds de secours, et des travaux opérés moyennant cette dépense. Ils distingueront soigneusement dans cet état, les frais de direction et de conduite des travaux, et ceux du travail proprement dit* ». Cela a pour but de faire en sorte que le ministre puisse en rendre compte fréquemment devant l'Assemblée puisque l'article 9 dispose que « *au mois d'avril prochain, le ministre donnera connaissance à l'Assemblée, du compte général de la dépense et des travaux jusqu'à cette époque, dans tous les départements ; il le fera imprimer et le rendra public. Il en fera user de même de trois mois en trois mois pour la législature existante alors, par rapport au compte final de l'emploi des quinze millions* ».

⁸⁸⁸ À l'article 2 de la loi du 9 octobre 1791 l'Assemblée décide que « *le ministre de l'Intérieur devra néanmoins, sur sa responsabilité, ne mettre aucune partie des nouveaux fonds à la disposition des départements, jusqu'à ce qu'ils aient rendu compte de l'emploi des trente mille livres accordés en mai, et des quatre-vingt mille livres accordés en décembre 1790* ». Cette obligation sera à nouveau rappelée par la loi du 22 janvier 1792 qui dispose à son article 3 que « *les secours qui seront donnés aux départements pour être employés en travaux utiles, ne pourront leur être accordés que lorsqu'ils auront rempli toutes les conditions prescrites par la loi du 9 octobre dernier, et autres antérieures. Le ministre de l'Intérieur rendra compte nominativement des directoires de départements qui n'auront pas rempli ces formalités indispensables* ».

⁸⁸⁹ La Rochefoucauld-Liancourt, rapporteur du comité de mendicité, note le 25 septembre 1791 que « *la correspondance des départements, sur les comptes qu'ils devaient de l'emploi des 30 000 livres accordées en mai 1790, et des 80 000 livres accordées en décembre dernier, était fort arriérée* ». Toutefois, jusqu'à présent, ces retards pouvaient s'expliquer car selon lui « *les lenteurs inhérentes nécessairement à l'inexpérience d'une nouvelle administration, la multitude des affaires dont les directoires ont été surchargés, et particulièrement la vente des biens nationaux, peuvent motiver ces retards dans les comptes que prescrivait les lois et les instructions envoyées aux départements* ». Mais désormais « *ces motifs*

comptes-rendus parviennent au ministre de l'Intérieur qui signale à l'Assemblée le 6 janvier 1792 que « *les directoires ont fait connaître la répartition des fonds entre les districts et les municipalités, mais qu'aucun, pour ainsi dire, n'a encore rendu un compte détaillé et définitif des dépenses, non plus que des travaux exécutés* »⁸⁹⁰. Ce constat révèle la situation existante au sein des départements dont la majorité d'entre eux a procédé à la répartition des fonds mais ne les a pas encore utilisés. C'est en tout cas la situation rencontrée dans l'Isère et la Drôme pour lesquels nous avons vu que la répartition a été faite mais que bien peu de travaux ont été effectivement réalisés du fait notamment de la difficulté à passer les adjudications. Ainsi en Isère, parmi les neuf ouvrages adjudgés, seuls deux ont été exécutés intégralement les autres ayant seulement connu un commencement d'exécution⁸⁹¹. Au 1^{er} août 1792 dans la Drôme, malgré les injonctions du directoire du département⁸⁹², seules 42650 livres, 4 sols et 3 deniers ont été payées aux adjudicataires sur les 102000 livres à utiliser⁸⁹³. Deux ans et demi plus tard, la masse des travaux réalisés aura peu augmenté puisque le 22 ventôse an III (27 mars 1795) le montant des paiements aux adjudicataires s'élève à 56441 livres. L'administration du département déplore ainsi qu' « *aucun des districts n'a employé en entier son contingent des 17 000 livres* »⁸⁹⁴. Face à cette situation, les autorités locales vont réagir afin de faciliter la réalisation des travaux. Cela passe avant tout par l'abandon de l'adjudication comme mode d'exécution. Ainsi, le 5 octobre 1792, le directoire de district de Die décide que « *la somme de 3713 livres 9 sols partie de celle de 17 000 livres et qui doit être employée aux réparations qui restent à faire et dont les adjudications n'ont pu être passées, doit être remise aux municipalités sur le territoire desquelles il échoit de faire lesdites*

n'existent plus dans la même force, ainsi ces comptes parviendront dans toute l'étendue que vous avez cru devoir leur prescrire. La condition que nous vous proposons, de ne faire délivrer les fonds que vous aller accorder qu'après la reddition de ces comptes, les accélérera sans doute ». Archives Parlementaires, tome 31, séance du 25 septembre 1791, p. 320.

⁸⁹⁰ Archives Parlementaires, tome 37, séance du 6 janvier 1792, p. 111.

⁸⁹¹ Seuls les travaux sur la route de Goncelin à Allevard et les réparations au pont de Montalieu ont été exécutés en entier. Pour les autres, les différents entrepreneurs n'ont fait qu'entamer les travaux. ADI L 478, Voir les différents « *état de situation des ouvrages* ».

⁸⁹² Suite aux lois des 9 octobre 1791 et 22 janvier 1792 le directoire de département demande « *que ceux des directoires des districts qui sont en retard d'envoyer l'expédition des procès verbaux d'adjudication relatif à l'emploi de leur contingent dans les 110 000 livres accordées par les décrets des mois de mai et décembre seront invités à les faire parvenir sur le champ au directoire du département et d'y joindre des certificats de la quotité des ouvrages qui auront fait payer, afin de pouvoir former l'état demandé par le ministre et lui justifier de l'emploi de la susdite somme de 110 000 livres* ». ADD L 41, Délibération du directoire du département de la Drôme du 3 février 1792.

⁸⁹³ ADD L 493, Tableau intitulé « *situations des districts relativement à l'emploi des 17000 livres qui ont été destinés au chacun, ensuite des secours de 110000 livres accordés à ce département par les lois des 13 juin 1790 et 19 décembre de la même année, à l'époque du 1er aout 1792* ».

⁸⁹⁴ ADD L 688, Délibération du directoire du département de la Drôme du 22 ventôse an III (27 mars 1795).

réparations »⁸⁹⁵. Ces municipalités n'ont plus l'obligation de réaliser les travaux par adjudication puisque le directoire de district leur demande « *d'employer lesdites sommes de la manière la plus avantageuse* ». L'objectif ici étant de faire ces travaux le plus vite possible puisqu'il sera prescrit aux municipalités de « *parachever les réparations chacune en ce qui la concerne dans le délai d'un mois à compter du jour que la somme leur aura été remise* »⁸⁹⁶. Cet abandon de l'adjudication sera organisé également au niveau départemental le 22 ventôse an III. Considérant que malgré l'incurie des administrations de district « *il ne faut pas pour cela abandonner le prompt apurement de l'emploi des 102000 livres* », le directoire entend « *prendre des mesures pour que dans le plus court délai possible les 6 districts [...] fassent l'emploi de la somme qui leur reste à recevoir pour arriver au contingent de 17000 livres* ». Mais pour cela, il convient de changer de mode d'exécution des travaux. Pour le directoire « *celui qui avoit été arrêté le 26 mars 1791 est devenu impraticable pour n'avoir pas été exécuté dans le temps* » aussi « *ce seroit s'exposer à manquer le but, si l'on exigeait encore que les travaux fussent donnés au rabais* ». Le directoire explique que « *ce moyen ne peut pas être employé en l'état parce que le prix des mains d'œuvre n'ayant aucune base fixe, on ne trouverait pas des adjudicataires* ». Par ailleurs, quand bien même un adjudicataire aurait été retenu cela ne garantit pas la réalisation de l'ouvrage dans la mesure où le directoire signale que bien souvent ils sont « *dans l'impossibilité de parachever leur entreprises par les augmentations graduelles que les prix des matériaux et des mains d'œuvre ont éprouvés* »⁸⁹⁷. Aussi le directoire décide que le mode adopté doit être celui de « l'attachement » - c'est-à-dire de la régie⁸⁹⁸ - qui doit être réalisé sous la direction des municipalités⁸⁹⁹. Cette augmentation du prix des denrées et de la main d'œuvre remet également en cause la répartition des fonds réalisée en mars 1791. Les réparations envisagées quatre ans plus tôt avec les sommes qui y ont été affectées ne sont plus réalisables aujourd'hui⁹⁰⁰. Le

⁸⁹⁵ ADD L 702, Délibération du directoire de district de Die du 5 octobre 1792.

⁸⁹⁶ *Ibid.*

⁸⁹⁷ ADD L 688, Délibération du directoire du département de la Drôme du 22 ventôse an III (27 mars 1795).

⁸⁹⁸ D'après le dictionnaire des travaux publics de Tarbé de Vauxclairs (1767-1842) les travaux par attachement sont « *des travaux de construction dont les dépenses effectives sont payées d'après les rôles de journées, les états de fournitures et autres pièces justificatives, ordinairement réunies et attachées ensemble ; c'est aussi ce qu'on nomme travaux par économie ou en régie* ». Tarbé de Vauxclairs, « v° Attachement », *Dictionnaire des travaux publics, civils, militaires et maritimes*, Paris, Carilian-Goeury, 1835.

⁸⁹⁹ « *Quel est donc le mode qui doit être adopté ? Il faut que les travaux s'effectuent par le moyen des attachemens, sous la direction et la surveillance des municipalités et sous leurs responsabilités ; et que les municipalités justifient de l'emploi des sommes qui leur sont accordées* ». ADD L 688, Délibération du directoire du département de la Drôme du 22 ventôse an III (27 mars 1795).

⁹⁰⁰ Le directoire du département de la Drôme note qu'« *une perte bien réelle qui est la suite du retard que l'on a mis à employer les fonds en question est celle qui résulte du renchérissement de la main d'œuvre, si*

directoire décide donc de refaire une nouvelle répartition des fonds non encore employés par les districts en ciblant des travaux plus réduits sur les chemins vicinaux⁹⁰¹. L'utilité est toujours au cœur de la logique de la distribution comme le démontre les remarques que l'administration du département a formulées à propos des choix du district de Nyons qui dans un premier temps avait pris la décision de répartir la somme qui lui restait à employer à égalité entre tous les cantons de son territoire⁹⁰². Les districts chargés de réaliser cette répartition ne furent pas particulièrement prompts à s'exécuter⁹⁰³. Si nous savons que les districts de Nyons et de Valence ont régulièrement réalisé leur répartition⁹⁰⁴, en revanche, nous n'avons aucune indication concernant les quatre autres districts⁹⁰⁵. Plus généralement, nous n'avons pas de traces certaines de la mise en place effective de ces régies municipales. Quoiqu'il en soit, il est important de remarquer que ce mode d'exécution n'est choisi que dans le but de suppléer à l'adjudication qui n'est

en 1792 les travaux avoient été exécutés, on aurait obtenu alors pour 20 pistoles ce qui en coûterait 100 à présent ». Aussi, désormais « *la modicité des sommes assignées pour réparer les diverses parties de routes mentionnées dans la répartition qui avait été faite, [...] ne permet pas de viser à des réparations complètes* ». *Ibid.*

⁹⁰¹ L'administration du département de la Drôme explique que « *dans ces circonstances le meilleur parti qu'il y ait à prendre est de faire employer les fonds disponibles, à faire des réparations partielles dans les endroits ou les chemins sont le plus endommagés, on ne peut pas remédier en entier au mal, il faut le pallier* ». Il arrête donc à l'article 3 de sa délibération que « *le résidu qu'il y aura dans chaque district après les sommes dépensées, pour arriver au contingent de 17000 livres sera employé à réparer les chemins vicinaux les plus fréquentés de chaque district ; et de préférence les endroits les plus endommagés, les plus dangereux* ». *Ibid.*

⁹⁰² « *Nous ne pouvons pas approuver, citoyens, le mode de répartition de la somme afférente à votre district, pour compléter celle de 17000 livres destinées à la réparation des chemins vicinaux, que vous nous proposées dans votre lettre du 29 germinal ; qui seroit de distribuer par portion égales sur chaque canton la totalité de la somme à recevoir ; une pareille marche tendroit évidemment à consommer en pure perte des sommes qui peuvent être employées utilement en les applicants aux parties de chemin qui sont les plus dégradés, nous ne mettrons donc à la disposition de vos communes aucune sommes sans que préalablement vous nous en ayez fait demande et que vous ayez déterminé la partie de chemin pour laquelle la somme sera destinée* ». ADD L 805, Lettre de l'administration du département de la Drôme aux administrateurs du district de Nyons du 3 floréal an III.

⁹⁰³ Pour les districts de Nyons et de Crest le directoire du département écrit que « *en vous faisant l'envoi, citoyens, de notre arrêté du 22 ventôse nous vous avons témoigné le désir qu'à l'administration de voir bientôt l'emploi des sommes accordées aux districts du ressort pour la réparation des chemins vicinaux, effectué ; Cependant, un mois s'est écoulé depuis cet envoi, sans que vous nous ayez fourni les renseignements mentionnés dans les articles 1 et 2 dudit arrêté* ». ADD L 688 et ADD L 805, Lettre de l'administration de la Drôme aux administrateurs des districts de Crest et de Nyons du 26 germinal an III.

⁹⁰⁴ Concernant le district de Nyons, par arrêté du 22 floréal an III du directoire de département de la Drôme, la commune de Nyons reçoit 800 livres, celle des Pilles 400 livres, celle de Curnier 400 livres, celles d'Arpavon 800 livres, celle de Sainte Jalle 1608 livres, celle de Mirabel 2000, celle de Piégeon 900 livres. Concernant le district de Crest, par les arrêtés du 21 germinal et 4 floréal an III, la commune de Valence reçoit 4000 livres, celle de la Vache 1200 livres, celle de Tain 2000 livres, celle de Bouvente 800 livres, celle de Mivalon 1500 livres, celle de Saint Jean en Royans 3010 livres et Ponsas 1200 livres. ADD L 83.

⁹⁰⁵ Il est probable que le district de Die ait également pu utiliser les fonds intégralement dans la mesure où au moment de la délibération du 22 ventôse an III, il ne lui restait plus à disposition que 1979 livres à employer. ADD L 688, Délibération du directoire du département de la Drôme du 22 ventôse an III (27 mars 1795).

plus adaptée au contexte économique de l'époque et ne permet pas d'engager la réalisation de travaux.

La même logique se retrouve en Isère. Des travaux jugés indispensables et pour lesquels aucun entrepreneur ne s'est présenté vont être établis par régie. Cela concerne en particulier les chemins nécessaires au déplacement des armées⁹⁰⁶. Ainsi les travaux sur la route de Bourgoin à Crémieu, qui fait partie des grandes routes dont les réparations sont financées sur les fonds des ateliers de charité, ont été commencés sur injonction de l'armée et notamment du chef d'état major du midi, M. Poncet, qui expose « *qu'il était urgent de rendre praticable pour les transports militaires le chemin de Bourgoin à Crémieu* »⁹⁰⁷. Le conseil de département met donc en activité les travaux sur cette route mais en écartant l'utilisation de l'adjudication dans la mesure où « *les circonstances pressantes où l'on se trouve aujourd'hui d'ouvrir promptement cette route, ne permet pas d'employer ce mode de réalisation* », c'est pourquoi, il arrête que « *la nouvelle communication de Bourgoin à Crémieu [...] sera ouverte par régie* »⁹⁰⁸. La régie sera également imposée pour les besoins de l'armée pour la réparation de deux autres chemins, celui allant de Voreppe à Voiron et celui allant de Voiron à Saint-Laurent du Pont⁹⁰⁹. Il n'est toutefois pas certain que l'emploi de ce mode d'exécution ait vraiment pu permettre des réparations rapides. Concernant la route de Bourgoin à Crémieu en particulier, l'administration départementale a dû faire face à la mauvaise volonté de l'ingénieur des ponts et chaussées chargé de la direction des travaux qui n'approuve pas ce changement de mode d'exécution⁹¹⁰. Le but du choix de la régie était pourtant destiné à accélérer les

⁹⁰⁶ Déjà sous la pression de l'adjudant général de l'armée des Alpes, l'adjudicataire de la route de Goncelin à Allevard avait été enjoint par le directoire du département de l'Isère de finir au plus vite cette route d'une grande importance pour les opérations militaires. ADI L 74, Délibération du directoire de département de l'Isère du 28 septembre 1793. Il lui précise même que s'il manque de manœuvres, il pourra s'adresser à l'adjudant général « *qui mettra à sa disposition le nombre d'hommes dont il aura besoin* ». ADI L 792, Lettre des administrateurs du département de l'Isère à M. Billas (adjudicataire de la route de Goncelin à Allevard).

⁹⁰⁷ ADI L 56, Délibération du conseil de département de l'Isère du 9 août 1792.

⁹⁰⁸ ADI L 56, Délibération du conseil de département de l'Isère du 10 août 1792.

⁹⁰⁹ ADI L 478.

⁹¹⁰ L'ingénieur considère ce mode de réalisation comme « *trop dispendieux* ». Aussi va-t-il se faire accuser par la municipalité de Crémieu de vouloir faire retarder les travaux. Sans pouvoir déterminer si le retard pris dès le début des travaux est issu d'une volonté de l'ingénieur, son comportement y a toutefois participé. En effet, alors que l'ingénieur en chef lui avait « *mandé de s'occuper de cette route toute affaire cessante* », celui-ci se rendit sur les lieux d'une autre route moins prioritaire. En outre, l'ingénieur justifia son retard en prétextant ne pas être certain d'« *avoir le consentement des propriétaires des fonds sur lesquels la route doit s'ouvrir* ». Il signifie en effet à l'ingénieur en chef du département qu'il a « *peur d'être vilipendé par tous les journaux si ces propriétaire n'avaient pas été payés* ». Or, le procureur général syndic a pu lui assurer plusieurs fois que ces formalités avaient déjà été acquittées. ADI L 496, Voir la correspondance établie entre l'ingénieur et le procureur général syndic du département de l'Isère entre le 12 et le 28 août 1792.

travaux. En revanche, à l'inverse de l'Ancien Régime aucune raison relative au traitement de la pauvreté ne rentre en ligne de compte dans ce choix. D'ailleurs, le fonctionnement de cette régie ne semble pas avoir été établi de manière à ce que l'organisation du travail soit plus favorable aux indigents valides. En effet, on apprend qu'il s'est posé un sérieux problème concernant le paiement des ouvriers employés. La commune de Crémieu se plaint en effet au directoire de district de ne toujours pas avoir reçu de fonds pour payer les ouvriers qui travaillent déjà depuis trois semaines⁹¹¹. Cette lenteur se révèle être due à la complexité de la procédure de contrôle de l'état des journées de travail des ouvriers mise en place par le département que le procureur général syndic tente de modifier⁹¹².



⁹¹¹ La commune signale en outre qu'elle « *a fait les premières avances* » mais qu'il lui est « *impossible d'aller plus loin* ». Ces fonds sont d'autant plus urgents qu'elle précise que « *les citoyens de cette ville travaille gratis à cette route* ». ADI L 496, Lettre du Conseil de la commune de Crémieu au directoire du district de la Tour du Pin du 12 septembre 1792.

⁹¹² Avant que le district ne soit autorisé à payer les ouvriers, ces états établis par le conducteur des travaux doivent, tout d'abord, être certifiés par les municipalités sur le territoire desquelles sont établis les ateliers, puis, visés par l'ingénieur de l'arrondissement et l'ingénieur en chef, et enfin, être envoyés au directoire de département pour qu'il délivre les mandats de paiement au directoire de district. Le procureur général syndic prend conscience de ce problème et note que « *les formalités ne pourront pas toujours être observées afin de ne pas retarder le paiement des ouvriers* ». Selon lui, « *l'éloignement auquel nous sommes de cette route ne permet pas d'envoyer au directoire de département afin qu'il délivre des mandats de paiement* ». Aussi, il tente de simplifier ce contrôle et arrête que les mandats de paiements seront désormais délivrés par le directoire de district après que les états aient été simplement visés par les officiers municipaux. ADI L 496, Lettres du suppléant du procureur général syndic du département de l'Isère au directoire du district de la Tour du Pin des 12 et 16 septembre 1792.

À l'exception de la législation non appliquée des conventionnels, les premières lois révolutionnaires ont donc créé des ateliers de charité dont la finalité première n'était pas réellement l'aide aux indigents valides. L'ambition était essentiellement de relancer l'économie du pays en accroissant la masse de travaux disponibles. Cette relance devait avoir pour conséquence d'apporter par ricochet une certaine aide aux indigents valides en leur donnant la possibilité de trouver un emploi du fait de la légère augmentation de la masse des travaux que cela a généré. Aussi lorsque le département de la Drôme parle des « *ateliers de charité dont le principal objet est en vivifiant le commerce, de procurer des secours aux ouvriers* »⁹¹³ il inverse les priorités que s'est donné le pouvoir central et qu'il a dû appliquer. Les ateliers de charité révolutionnaires sont surtout destinés à raviver le commerce grâce à la réparation des routes vicinales ce qui permettra par ailleurs de venir en aide aux pauvres manquant de travail. Mais le bilan de cette application dans la Drôme et l'Isère laisse penser que l'objectif est loin d'avoir été pleinement réalisé. Rares sont les chemins vicinaux qui ont pu bénéficier d'une réelle amélioration grâce aux fonds de charité. Ce constat rejoint celui fait par Jean Petot à l'échelle de tout le pays. Selon lui, « *les ateliers de charité, assez actifs de 1789 à 1792, amorcèrent la réfection de la voirie vicinale. Mais faute de fonds, en 1792 il fallut presque arrêter tous les chantiers qui avaient été ouverts simultanément en bien trop grand nombre de sorte qu'on n'avait pu achever aucune route, et que l'argent avait été gaspillé* »⁹¹⁴.

Du point de vue du traitement de la pauvreté valide, l'impact des fonds des ateliers de charité est presque nul. Certes quelques travaux ont été réalisés notamment dans la Drôme mais ces derniers exécutés pour la plupart bien des mois voire des années après que la subvention ait été mise à leur disposition n'ont pas permis de soulager les misères les plus urgentes. Par conséquent, si quelques emplois ont nécessairement été créés, l'absence presque totale de règles prenant en considération les intérêts des indigents valides conduit à penser qu'ils n'ont en aucun cas permis de cibler les lieux où la misère était la plus forte et d'employer les personnes qui sont le plus dans le besoin mais dont l'habileté au travail est réduite. Malgré les critiques nées au sein des départements, en

⁹¹³ ADD L 41.

⁹¹⁴ Jean Petot, *op. cit.*, p. 357.

particulier dans celui de la Drôme, cette logique, n'a pas été renversée. En revanche, le département des Hautes-Alpes s'est montré beaucoup moins fidèle aux règles révolutionnaires en reconduisant dans une large mesure celles en vigueur dans la province du Dauphiné sous l'Ancien Régime. Si cette tendance s'est manifestée dans tous les départements avant l'intervention des textes révolutionnaires, seul le département des Hautes-Alpes a tenu sa position dont la principale caractéristique repose sur le maintien de l'impératif d'assistance dans l'encadrement juridique des ateliers de charité qui a été élaboré.

Section 2.

Les réticences à la rupture avec les ateliers d'Ancien Régime : le maintien de l'impératif d'assistance dans les Hautes-Alpes

L'organisation des ateliers de charité sous la Révolution se caractérise par un paradoxe. Les premières subventions aux départements sont annoncées avant que l'encadrement juridique de l'institution ne soit élaboré. En effet, les 30000 livres attribuées à chaque département par la loi du 13 juin 1790 ne s'accompagnent pas d'une réglementation des ateliers que cette somme est destinée à financer. Dans ces conditions la réaction des administrations dauphinoises constituées au printemps 1790 a été de se référer à ce qui avait été réalisé sous le régime précédent. Ainsi, le règlement de Caze de la Bove, dernier intendant du Dauphiné, édicté en décembre 1785 leur a servi de modèle pour déterminer la manière dont ces fonds doivent être utilisés. Dans un premier temps, les administrateurs du département de l'Isère n'hésitent pas à reprendre mot pour mot ce règlement en se contentant d'en annoter un exemplaire imprimé et de le dater du 23 novembre 1790⁹¹⁵. La répartition des 30000 livres est donc faite selon les principes contenus dans ce règlement même si les procédures prévues par Caze de la Bove ne sont pas suivies à la lettre⁹¹⁶. Dans la Drôme, l'assemblée administrative du département a repris les éléments clefs du texte de l'intendant dans son « *Règlement provisoire concernant les ateliers de charité* » du 4 décembre 1790⁹¹⁷. Mais comme son intitulé l'indique et comme il est précisé en préambule du règlement, celui-ci a été pris par l'assemblée administrative du département de la Drôme « *en attendant les Décrets et les Instructions de l'Assemblée Nationale, auxquels elle se conformera exactement* »⁹¹⁸.

⁹¹⁵ Ils ont simplement remplacé le nom des administrations territoriales d'Ancien Régime par celles créées sous la Révolution. Ainsi, le terme « intendant » se voit substituer par « les administrateurs du département », de même le terme « subdélégation » est remplacé par « directoire de district ». ADI L 661.

⁹¹⁶ Nous verrons en effet que la répartition de ces fonds n'est pas réalisée en application du règlement de Caze de la Bove mais de celles édictées par le directoire du département dans une délibération du 15 décembre 1790 qui s'en inspire. ADI L 54

⁹¹⁷ ADD L 33, Délibération de l'assemblée administrative du département de la Drôme du 4 décembre 1790.

⁹¹⁸ *Ibid.*

Contrairement à son voisin isérois, l'emploi des 30000 livres ne se fera pas selon les règles reprises du règlement de Caze de la Bove. La réglementation révolutionnaire issue de la loi du 19 décembre et de l'instruction du 26 décembre 1790 s'est substituée à son règlement provisoire pour la répartition des 110000 livres reçues en 1790. Pour le département de l'Isère, seules les 80000 livres ont été distribuées selon ces nouvelles règles.

Le processus est différent en ce qui concerne le département des Hautes-Alpes. Celui-ci a tardé à s'occuper de la distribution des fonds de charité puisque la première mention de cette préoccupation apparaît le 15 janvier 1791 dans une délibération du directoire du département⁹¹⁹. La distribution des 110000 livres intervient seulement le 2 avril 1791, date à laquelle le directoire édicte son règlement concernant les ateliers de charité⁹²⁰. À l'image des textes pris par les deux autres départements dauphinois, celui des Hautes-Alpes est très inspiré du règlement de Caze de la Bove. En revanche, il s'en distingue dans la mesure où il reste en vigueur alors que l'assemblée nationale a édicté ses textes. Il sera ainsi appliqué non seulement pour l'utilisation des 110000 livres provenant des lois de l'année 1790 mais également pour celle des 70000 livres ouvert par la loi du 9 octobre 1791 et des 39000 livres provenant de la loi du 12 juillet 1792. Par ce choix, l'administration du département des Hautes-Alpes s'est placée en opposition aux lois révolutionnaires. Cela est d'autant plus remarquable que quelques jours avant l'édiction de son règlement en avril, un décret est intervenu les 15-27 mars prévoyant des sanctions pour les administrations locales récalcitrantes⁹²¹.

Bien que ce phénomène ne soit pas propre au département des Hautes-Alpes⁹²², il est difficile d'expliquer précisément pourquoi un tel refus d'obéissance s'est manifesté dans ce département. On peut simplement remarquer qu'il existe une certaine tendance en son sein à la résistance aux directives du pouvoir central. En effet, celle-ci ne se manifeste pas seulement lorsqu'il est question d'établir des ateliers de charité. Jean Nicolas, note par exemple l'effarement des représentants de la Convention lorsqu'ils constatent qu'à

⁹¹⁹ ADHA L 47, Proclamation du directoire du département des Hautes-Alpes du 15 janvier 1791.

⁹²⁰ ADHA L 47, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 2 avril 1791. La date tardive de l'organisation des ateliers de charité est principalement due aux conditions climatiques très rudes que le département connaît en hiver et qui rend impossible tout travail en extérieur. Cf. *Infra* p. 293 et s.

⁹²¹ Pour plus de détails sur les mesures prises sous la Constituante pour lutter contre l'insoumission des corps administratifs, voir Grégoire Bigot, *L'administration française : politique, droit et société*, tome 1 : 1789-1870, Paris, LITEC, 2010, p. 40-45.

⁹²² Jacques Godechot note que sous la période de la monarchie constitutionnelle « *la plupart du temps, les administrations départementales exécutèrent ponctuellement les ordres reçus de Paris. Cependant, il y eut parfois des résistances, voire des refus d'obéissance et des conflits* ». Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968, p. 105.

Embrun le personnel de l'hôpital est composé intégralement de religieuses au mépris des lois révolutionnaires⁹²³. Au sujet de l'application de la réglementation concernant le partage des biens communaux, Nadine Vivier explique en partie les réticences à sa complète application par une « *certaine indépendance d'esprit* » qui caractériserait les habitants des Hautes-Alpes et notamment ceux du Briançonnais⁹²⁴. Cela correspondrait à la situation politique particulière que connaît le département des Hautes-Alpes. Celui-ci englobe en effet une partie du territoire de la République des Escartons qui jouissaient de libertés particulières vis-à-vis du pouvoir royal sous l'Ancien Régime. Parmi les cinq Escartons qui la composent, deux sont situés à l'Est du département des Hautes-Alpes, l'Escarton du Queyras et celui du Briançonnais⁹²⁵. L'absence de mise en conformité avec les textes révolutionnaires règlementant les ateliers de charité semblent donc se situer dans cette tendance à l'application modérée des directives du pouvoir central et à une certaine indépendance traditionnelle à son égard. Aussi alors que les deux autres départements se sont pliés à la législation révolutionnaire en abandonnant les règlements qu'ils ont édictés, le département des Hautes-Alpes a maintenu un corps de règles en décalage avec elle.

En effet, dès le préambule du règlement il est indiqué que « *les administrateurs du Directoire du département des Hautes Alpes, [désirent] que l'emploi des fonds destinés aux ateliers de charité, produise en faveur de la classe indigente des citoyens auxquels ils sont spécialement affectés, le plus grand soulagement possible, et qu'il opère en même temps l'utilité publique qu'on en attend* »⁹²⁶. Par conséquent, l'ordre des priorités est clairement établi ici. Les ateliers de charité sont « *spécialement affectés* » au soulagement de la classe indigente, l'utilité du travail des pauvres étant ramenée à une place subsidiaire⁹²⁷. Par conséquent, alors que le pouvoir central fait des ateliers de charité un

⁹²³ « À Embrun nos deux conventionnels n'en croient pas leurs yeux : ne voient-ils pas, en visitant l'hôpital, un spectacle archaïque et frappé de l'interdit légal ? « Une nichée de religieuses » de voile noir et de voile blanc, mères et novices, « toutes vêtues comme en 1788... Nous leur avons ordonné de quitter à l'instant cette mascarade et de se conformer aux décrets » ». Jean Nicolas, *La Révolution française... op. cit.*, p. 192.

⁹²⁴ Nadine Vivier, « La Révolution française et le problème des biens communaux dans les Hautes-Alpes », in *Bulletin de la Société d'Études des Hautes-Alpes*, année 1991-1992, p. 148.

⁹²⁵ Sur la république des Escartons voir Jacqueline Artru-Delacoux des Roseaux, *La république des Escartons : les libertés publiques des vallées briançonnaises de 1343 à 1789*, thèse d'histoire du droit, Lyon, 1981 et Laurence Fontaine, *Pouvoirs, identités et migrations dans les hautes vallées des Alpes occidentales (XVII^e-XVIII^e siècle)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2003.

⁹²⁶ ADHA L 994, Arrêté du directoire des Hautes-Alpes concernant les ateliers de charité du 2 avril 1791.

⁹²⁷ La priorité donnée au traitement de la pauvreté ressort également clairement du règlement drômois qui ne fait pas même mention de l'impératif d'utilité. Le conseil du département explique en effet que s'il souhaite être informé régulièrement du fonctionnement des ateliers de charité c'est pour qu'il soit mis « à portée de juger des avantages des Ateliers de charité et de perfectionner un pareil établissement, qui a

élément destiné à participer à la prospérité nationale au même titre que la politique fiscale ou les encouragements à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, les administrateurs des Hautes-Alpes, ont tendance à recentrer ses objectifs autour du traitement de la pauvreté. Conservant les principes provenant de la réglementation dauphinoise d'Ancien Régime, ils ont établi des ateliers de charité où la prise en charge des indigents valides conserve toute sa place. Ainsi, ceux-ci doivent d'une part permettre de venir au secours de l'ensemble des communes du territoire (§1) et d'autre part organiser une exécution des travaux qui soit compatible avec la condition d'indigent des personnes qui sont appelées à y travailler (§2).

§1. Le maintien de l'exigence d'une répartition des travaux sur l'ensemble du territoire

L'instruction du 26 décembre 1790 condamne fortement toute répartition des fonds destinés aux ateliers de charité qui aurait pour conséquences une trop grande subdivision de ceux-ci. Le risque pointé par le législateur est celui de distribuer des sommes trop faibles rendant impossible la réalisation de travaux ayant une réelle utilité. Ce raisonnement ne coule toutefois pas de source au vu des mesures prises par le département des Hautes-Alpes et que l'on retrouve également dans les textes pris par les autres départements dauphinois avant la survenance de la réglementation révolutionnaire. Influencés par les pratiques de l'ancienne administration, les administrateurs des Hautes-Alpes élaborent des procédures de distribution des fonds proches de celle organisée sous l'intendance du Dauphiné. À cette période, une des priorités était de faire en sorte que les fonds soient répartis sur l'ensemble du territoire afin qu'un maximum de communautés puissent apporter de l'aide à leurs indigents valides grâce aux ateliers de charité. Cette logique est reconduite sous la Révolution dans les Hautes-Alpes. La répartition des sommes y est réalisée afin que toutes les communes du département puissent y participer (A). Aussi, à la différence d'une répartition ayant pour base le choix d'un chemin en fonction de son utilité, c'est avant tout la nécessité de satisfaire les besoins d'un

pour objet le soulagement des malheureux ». ADD L 33, Article 9 du règlement provisoire concernant les ateliers de charité pris par l'assemblée administrative du département de la Drôme dans sa séance du 4 décembre 1790.

maximum de communes qui constitue l'essentiel. L'utilité des travaux à entreprendre n'est pas absente des critères de répartition des fonds. Toutefois, son examen apparaît beaucoup moins discriminant qu'au sein des procédures iséroises et drômoises (B).

A. La recherche d'une répartition équitable entre toutes les communes

Une réelle volonté de faire profiter l'ensemble des communes des fonds annoncés par le Gouvernement s'est manifestée dans le département des Hautes-Alpes. Pour cela, l'administration départementale a cherché le moyen de la rendre le plus équitable possible en proportionnant le montant des fonds aux besoins des communes. Dans un premier temps, le directoire du département a envisagé une répartition subjective en fonction des demandes de chaque commune (1). Mais les difficultés rencontrées pour recueillir ces requêtes l'ont engagé à effectuer une répartition plus objective en fonction de la situation financière de ces communes (2).

1. L'échec d'une répartition subjective selon les requêtes des communes

Sous l'Ancien Régime, les communes devaient présenter leurs requêtes à l'intendant qui était chargé de leur affecter une certaine part de la subvention royale. Ce principe est repris par l'administration des Hautes-Alpes qui exige que les communes manifestent leur volonté de participer à la distribution des fonds pour ateliers de charité. Une procédure de distribution des fonds basée sur les renseignements fournis par les communes a donc été prévue dans un premier temps par le département des Hautes-Alpes. Le 15 janvier 1791, le directoire du département exhorte donc les municipalités, mais également les districts et les particuliers à faire parvenir tous les renseignements qu'ils ont en leur possession sur les travaux pouvant être réalisés⁹²⁸. Toutefois, un mois

⁹²⁸ « *Les défrichements, les dessèchements, l'ouverture des canaux et d'arrosement, les chemins vicinaux, le repurgement du lit des rivières et torrents sont les principaux genres d'ouvrages qui nous paroissent*

plus tard, le directoire constate que cette demande reste sans réponse et que les municipalités n'ont fait parvenir que très peu de requêtes. « *Nous avons exhorté, explique-t-il aux maires des municipalités du département, les Districts, les Municipalités et nos concitoyens à nous fournir les renseignements qui nous sont nécessaires, pour nous éclairer dans notre distribution. Nous n'avons cependant reçu, Messieurs, qu'un très-petit nombre de demandes sur cet objet important, le Ministre des Finances attend de nous un tableau détaillé des besoins, des avantages et des travaux ; nous ne pouvons le former que sur le relevé des réclamations des différentes Municipalités, nous vous prions donc de donner la plus grande publicité à notre proclamation et à la présente lettre, et de nous faire parvenir incessamment vos demandes* »⁹²⁹. En mars, les demandes des communes demeurent peu nombreuses alors que l'appel du ministre de l'Intérieur à répartir les fonds au plus vite se fait de plus en plus pressant⁹³⁰. Aussi à la fin du mois le directoire du département des Hautes-Alpes constate le retard dans la mise en place des ateliers de charité dont la cause essentielle réside dans « *la lenteur des municipalités à faire connaître leurs besoins* ». Il rajoute à cela la spécificité du territoire des Hautes-Alpes que le procureur général syndic décrit lorsqu'il indique également que « *la situation du territoire de ce département tout hérissé de montagnes couvert en partie de neiges et de frimats [a] empêché jusqu'à ce moment d'ouvrir les ateliers* »⁹³¹.

Les mêmes raisons ont également conduit le département de la Drôme à abandonner le mode de répartition prévu par son règlement provisoire inspiré de celui élaboré par Caze de la Bove⁹³². Comme nous avons déjà pu l'évoquer précédemment⁹³³,

remplir ces conditions, nous serons attentifs à augmenter nos connoissances locales par le concours des renseignements particuliers que nous invitons les districts, les municipalités et nos concitoyens à nous fournir, et justes dans la distribution des secours dont l'emploi nous est confié ». ADHA L 47, Proclamation du directoire du département des Hautes-Alpes du 15 janvier 1791.

⁹²⁹ ADHA L 994, Lettre du directoire du département des Hautes-Alpes aux municipalités du département du 12 février 1791.

⁹³⁰ Le 12 mars 1791 le ministre écrit aux autorités du département pour leur rappeler leurs obligations : « *le tems s'écoule et de plus longs retards me mettroient dans l'impossibilité de donner au mois d'avril prochain, connaissance à l'assemblée nationale du compte général de la dépense et des travaux faits jusqu'à cette époque dans tous les départements et de faire imprimer et rendre public ce compte ainsi qu'il est ordonné par l'article 9 du décret. Je ne peux donc, messieurs, différer d'avantage à vous demander, avec insistance, de m'adresser au reçu de ma lettre les délibérations et les relevés dont il s'agit en vous priant de me faire passer ultérieurement et dans les premiers jours d'avril prochain, les relevés des dépenses et des travaux qui auront lieu jusques au premier du même mois* ». ADHA L 994, Lettre du ministre de l'Intérieur au directoire du département des Hautes-Alpes et au procureur général syndic du 12 mars 1791.

⁹³¹ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 31 mars 1791.

⁹³² Dans les deux règlements la même procédure est prévue. Les communes qui veulent participer à la distribution des fonds doivent formuler une demande par le biais d'une délibération prise par leur conseil général dans laquelle elles déterminent la nature des travaux, la somme pour laquelle elles offriront de contribuer et la somme qu'elles sollicitent. Il convient par ailleurs de noter que tout comme l'intendant

la procédure drômoise de répartition des fonds basée sur les demandes des communes est remise en cause du fait des longueurs de procédure qu'elle entraîne, or le retard déjà existant interdit d'en accumuler à nouveau⁹³⁴. Ainsi, le directoire du département explique que, bien qu'il demande aux districts de s'écarter « *le moins possible du règlement provisoire concernant les ateliers de charité* », l'impératif d'organiser le plus rapidement les ateliers le conduit à préciser qu'il n'est pas « *nécessaire, pour cette fois d'attendre que les communautés et les particuliers aient fait les offres et indications prescrites par ce Règlement, attendu que les formalités à remplir emporteroient des délais que ne permet pas la nécessité d'un employ qui n'a été retardé que par des circonstances extraordinaires* »⁹³⁵. Le constat de François Burdeau selon lequel au début de la période révolutionnaire « *l'inertie des communes rurales freine considérablement l'exécution des lois* »⁹³⁶ se trouve ainsi confirmé en Dauphiné.

Par conséquent, prenant acte de l'impossibilité de se fonder sur les requêtes des municipalités, les départements de la Drôme et des Hautes-Alpes ont été contraints de changer de mode de répartition des fonds. Le premier a abandonné la logique de son règlement pour se conformer aux textes révolutionnaires et organiser une répartition par chemins. Le second a tenté de conserver une logique de distribution avant tout guidée par la nécessité de satisfaire aux besoins des communes mais en changeant de procédure. D'une répartition subjective fondée sur les demandes des communes, le département des Hautes-Alpes passe à une répartition objective établie en fonction de leur situation financière.

exigeait les avis de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées et des subdélégués, le directoire de département de la Drôme les demande aux directoires de district et à l'ingénieur en chef du département avant de décider en dernier lieu. L'article 2 du règlement de l'intendant dispose ainsi que « *les communautés qui demanderont à participer à cette distribution, prendront préalablement une délibération dans laquelle elles détermineront la nature de l'ouvrage, la somme pour laquelle elles offriront de contribuer à son exécution et celles qu'elles solliciteront* » tout comme l'article 2 du règlement de l'assemblée de 1790 selon lequel « *les communautés qui voudront participer à la distribution desdits fonds, prendront préalablement une délibération en Conseil général, dans laquelle elles détermineront la nature de l'ouvrage à faire, la somme pour laquelle elles offriront de contribuer, et celle qu'elles solliciteront* ». ADD L 33, Règlement provisoire concernant les ateliers de charité pris par l'assemblée administrative du département de la Drôme dans sa séance du 4 décembre 1790.

⁹³³ Cf. *Supra*, p 221 et s.

⁹³⁴ En effet, le département de la Drôme a déjà accumulé un retard important dans l'exécution de la loi du 19 décembre 1790, ce qui lui est reproché par le ministre de l'Intérieur qui leur a envoyé le 12 mars 1791 « *une lettre très pressante pour l'exécution des dispositions de la loi du 19 décembre* ». ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 26 mars 1791. Le directoire explique que « *l'immensité des affaires dont nous sommes chargés, la longueur des préliminaires à remplir, la lenteur des directoires de district dans l'expédition des renseignements qui leur sont demandés, sont les principales causes du retard que nous avons fait éprouver* ». ADD L 100, Lettre du directoire du département de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 26 mars 1791.

⁹³⁵ ADD L 40, Délibération du directoire de département de la Drôme du 3 mars 1791.

⁹³⁶ François Burdeau, *op. cit.*, p. 56.

2. Une répartition objective selon la situation financière des communes

Face à la nécessité de répartir rapidement les 110 000 livres issues des lois de 1790, le département des Hautes-Alpes crée une procédure de répartition permettant à la fois de ne pas être dépendant de la bonne volonté des communes et de faire en sorte que la distribution leur profite à toutes de la manière la plus équitable possible c'est-à-dire en fonction de leur besoins. Celle-ci se réalise en deux temps à travers une première distribution de 64000 livres puis une seconde de 46000 livres.

Tout d'abord, le département décide de distribuer 64 000 livres « *entre toutes les municipalités du département* ». Cette décision de n'exclure aucune commune de la participation au secours pour ateliers de charité provient du constat que « *les besoins sont à peu près les mêmes dans toute l'étendue du département, où l'indigence se fait également ressentir qu'il est par conséquent naturel de faire verser les secours accordés par l'assemblée nationale sur toutes les parties de son territoire* »⁹³⁷. En cet hiver 1790-1791, toutes les communes ont des indigents à secourir par conséquent il est « naturel » de faire en sorte que chacune d'entre elles puisse être capable de les assister par le travail. Les 183 communes du département ont donc reçu une part de la subvention oscillant entre 20 et 1300 livres à l'exception de Gap qui reçoit 3970 livres, la médiane se situant à 280 livres. Toutefois, la délibération du directoire de département n'indique pas sur quelles bases ont été calculés les fonds attribués à chaque commune. Dans son compte rendu au conseil d'administration du département le directoire indique que c'est « *la population, les charges et les besoins connus des communes du département* »⁹³⁸ qui ont déterminé la répartition des fonds. Toutefois, cela ne nous dit pas clairement comment cette première répartition a été réalisée. Un indice semble cependant nous laisser penser que ce sont plutôt les charges de chaque commune qui ont compté dans l'établissement de la répartition de la subvention. En effet, la commune de Saint-Auban-d'Oze évoque des fonds qui ont été « *distribués à raison de l'affouagement* »⁹³⁹. Ce serait donc sur la base du nombre de feux fixé pour chaque commune, c'est-à-dire d'unités imposables devant

⁹³⁷ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 31 mars 1791.

⁹³⁸ ADHA L 411, Compte rendu des administrateurs du directoire de département des Hautes-Alpes aux membres du conseil d'administration du 14 novembre 1791.

⁹³⁹ ADHA L 999, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Saint-Auban d'Oze daté du 21 août 1791.

servir à la répartition de l'impôt⁹⁴⁰, que la somme a été calculée. Cela expliquerait la très grande variété des montants octroyés à chaque commune⁹⁴¹. Le même type de répartition a été choisi pour les fonds issus des lois du 9 octobre 1791 et 12 juillet 1792. À nouveau les 183 communes ont reçu une part de la somme globale mais le département ne précisant pas sur quelle base il s'est fondé pour établir cette distribution on peut penser que les charges payées par chacune des communes ont été une fois de plus prises comme critères de répartition⁹⁴². Dans ce cadre, le département des Hautes-Alpes est en contradiction complète avec les prescriptions du législateur qui interdit formellement de diviser les subventions en autant de parts qu'il y a de communes sous peine de les réduire à une somme rendant impossible tout travail utile⁹⁴³. Contrairement au département de l'Isère il n'a pas cherché à se mettre en conformité avec les prescriptions du pouvoir central. En effet, tout comme le département des Hautes-Alpes, celui-ci a décidé avant l'intervention des textes que la somme de 30 000 livres « sera distribuée à toutes les communes du département en proportion des impositions qu'elles payent à l'Etat »⁹⁴⁴. Le département est persuadé que grâce à ces 30 000 livres il pourra subvenir aux besoins de toutes les communes du département comme l'exprime le rapporteur du projet de distribution devant le directoire qui précise « qu'il se félicitait d'avoir à présenter dans ce moment un projet de distribution des 30 000 livres portées par la loi du 30 mai qui paraissait propre à satisfaire toutes les communes du département »⁹⁴⁵. Le rapporteur appuie cette affirmation en mettant notamment en évidence l'importance de ces fonds puisqu'il signale « qu'il ne devait pas passer sous silence que cette somme était la plus forte qui depuis la création des ateliers de charité a été accordée à la ci-devant province de Dauphiné »⁹⁴⁶. Par conséquent, il n'y a aucune raison que certaines communes soient laissées en dehors de la distribution des 30 000 livres. Afin de déterminer la somme qui revient à chaque commune, le département a établi un tableau indiquant la

⁹⁴⁰ Pour une définition de l'affouagement voir Marcel Marion, v° « affouagement », *Dictionnaire des Institutions de la France 17^{ème}-18^{ème} siècle*, Paris, Picard, 1989.

⁹⁴¹ La moyenne des fonds obtenus par chaque commune qui s'élève à 358 livres n'a que très peu de pertinence dans la mesure où l'écart-type est très important puisqu'il monte à 392.

⁹⁴² Comme pour la répartition des 64 000 livres, on constate une très grande variété des sommes attribuées à chaque commune. Elles varient de 15 livres à environ 2100 livres sachant que Gap reçoit 4690 livres. Là encore établir une moyenne est peu pertinent dans la mesure où l'écart-type est très important (470). La médiane se situant quant à elle à 357 livres. ADHA L 48, délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 20 novembre 1792.

⁹⁴³ Voir l'instruction du 26 décembre 1790, cf. *Supra*, p. 207.

⁹⁴⁴ ADI L 54, Article 1 de la délibération du conseil de département de l'Isère du 15 décembre 1790.

⁹⁴⁵ ADI L 54, Délibération du conseil de département de l'Isère du 15 décembre 1790.

⁹⁴⁶ *Ibid.*

correspondance entre le montant de l'imposition des communes et le résultat de la distribution⁹⁴⁷.

Une telle procédure permet au département des Hautes-Alpes de réaliser une répartition équitable qu'il peut rapidement porter à la connaissance du ministre. Cependant, il n'abandonne pas totalement l'idée d'une répartition sur demande des communes puisque, si 64 000 livres sont distribuées automatiquement entre toutes les communes, le département décide que les 46 000 livres restantes sur les 110 000 à sa disposition soient réparties sur la demande des communes. Le directoire explique en effet que « *les municipalités seront de nouveaux invitées à faire parvenir leurs mémoires et pétitions pour participer à la distribution des 46 000 livres* »⁹⁴⁸. Toutefois, bien que nos sources ne l'indiquent pas explicitement, il semble que cette procédure n'ait, une nouvelle fois, pas pu être menée à son terme. En effet, les modalités de distribution ont changé au cours du temps. Entre juin et juillet 1791, les sommes sont réparties par trois fois entre seulement 6 à 10 communes⁹⁴⁹. Or, en septembre 1791, le reste de la somme l'est entre 153 communes d'un seul coup⁹⁵⁰. Par conséquent, si les distributions de juin et juillet ont probablement été réalisées au regard des demandes formulées par les communes, celles de septembre ne l'ont certainement pas été. En effet, les sommes attribuées à chaque commune étant sensiblement identiques à celles issues des premières 64000 livres, on peut en déduire que, le directoire n'ayant reçu que peu de requêtes des communes, a pris la décision d'utiliser les mêmes critères.

Partant du principe que nulle commune n'est dépourvue d'indigents en son sein, le département des Hautes-Alpes a créé des procédures ayant pour but de répartir les fonds à sa disposition le plus équitablement possible entre toutes les municipalités composant son territoire. Toutefois, si la préoccupation d'assistance aux indigents est bien à la base du choix de cette procédure, des doutes se manifestent quant à sa capacité à remplir parfaitement cet objectif social. Cela est soulevé notamment par la commune précitée de Saint-Auban-d'Oze dont les officiers municipaux expliquent que « *les fonds destinés aux*

⁹⁴⁷ Le rapport entre imposition et part dans la répartition des 30 000 livres est de 3,91. C'est-à-dire que pour une livre d'imposition, est octroyé 3 deniers 9/10 de subvention. Ainsi, le tableau prévoit que pour une imposition de 10 livres la commune recevra 3 sous et 3 deniers 1/10, pour une imposition de 100 livres elle recevra 1 livre 12 sols et 7 deniers, pour une imposition de 1000 livres elle recevra 16 livres, 5 sols et 10 deniers ou encore, pour une imposition de 10 000 livres elle recevra 162 livres 18 sous et 4 deniers. ADI L 661.

⁹⁴⁸ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 31 mars 1791.

⁹⁴⁹ ADHA L 47, Délibérations du directoire de département des Hautes-Alpes des 15 juin, 12 et 30 juillet 1791.

⁹⁵⁰ ADHA L 47, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 9 septembre 1791.

ateliers de charité n'eussent pas dû être distribués à raison de l'affouagement mais à raison de l'indigence et de la mendicité de chaque commune puisqu'il compte qu'il est beaucoup de commune où il n'y a pas d'indigence qui ont cependant eu la plus grosse part à ces fonds de charité ce qui paraît contraire à l'esprit du décret ». La commune se plaint en effet « *que la somme pour les ateliers de charité de la commune de St Auban d'Oze, lui a été d'un bien petit secours attendu que les mendiants sont en très grand nombre* »⁹⁵¹. Malgré sa volonté d'organiser une distribution pour venir en aide à tous les indigents du département, l'administration des Hautes-Alpes ne semble donc pas y être parvenue. Le risque est ici que, bien qu'assurant une distribution sur toutes les communes, une répartition fondée sur les impôts payés par les communes ne tende à favoriser les plus riches d'entre elles qui ne sont pas nécessairement celles possédant le plus d'indigents en leur sein⁹⁵². Dans certains départements, ce risque est encore plus grand du fait de l'exigence d'une contribution des communes au financement des ateliers de charité. Cette exigence était déjà présente sous l'Ancien Régime et nous avons pu évoquer l'avantage considérable que cela donnait aux communes ou particuliers aisés dans l'attribution des fonds des ateliers de charité. Elle n'a pas été prévue par le département des Hautes-Alpes, mais les deux autres départements dauphinois l'ont envisagée avant que la législation révolutionnaire n'intervienne. L'administration iséroise impose aux communes qui veulent recevoir les fonds qui lui reviennent selon la proportion de leurs impositions de satisfaire à l'obligation de « *fournir [...] une somme égale à celle qui lui sera assignée dans la distribution des 30 000 livres* »⁹⁵³. Si cette obligation n'est pas respectée « *la commune sera privée de sa portion desdites 30 000*

⁹⁵¹ ADHA L 999, Observation des officiers municipaux au bas des états des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Saint-Auban d'Oze datés du 21 août 1791.

⁹⁵² Cette plainte de Saint-Auban s'inscrit semble-t-il dans un contexte de forte tension entre les communes du département qui prend racine notamment dans le découpage du pays en canton. De nombreux conflits ont lieu, les communes se sentant souvent lésées du fait d'un découpage de territoire peu avantageux pour elle. En effet, celui-ci entraîne notamment le partage des terrains autrefois communaux exploités en commun par les communes. Si l'on en croit Anne-Marie Chaix, il y a « *de très nombreuses querelles sur les délimitations à fixer entre chaque commune, de nombreux terrains, dits « communaux » étant exploités indifféremment jusque-là par les uns et par les autres* ». Ainsi par exemple « *les habitants de Prunières rejettent leur union au canton de Chorges, alors que « tous leurs intérêts sont communs (avec celui de Savines), les pâquerages, les bois et les montagnes étant indivis entre eux* ». Dans un département particulièrement rural il n'est pas à douter que ces conflits au sujet des communaux, auxquels il faudrait rajouter ceux relatifs à l'obtention du chef-lieu de canton, ne créent des rancœurs entre des communes se considérant comme injustement traitées par l'administration supérieure. Anne-Marie Chaix, *Révolution et contre-révolution dans les Hautes-Alpes et le Midi (1789-1794)*, Oraison, 1992, p. 85-86.

⁹⁵³ Cet article laisse le choix aux communes de « *fournir par voie d'imposition ou autrement* » cette contribution. Le conseil général de la commune de Grenoble prévoit par exemple « *qu'il se soumet de fournir pareille somme par les moyens de l'imposition s'il ne peut se la procurer par ses ressources particulières telle que le bénéfice du seizième du prix de vente des biens nationaux* ». AMG LL2, Délibération du conseil général de la commune de Grenoble du 27 février 1791.

livres ». Si la commune refuse d'apporter cette contribution obligatoire, la somme n'est pas pour autant perdue pour ses indigents, le conseil de département de l'Isère prévoyant la possibilité, pour un ou plusieurs particuliers de la commune, de se substituer à elle en apportant eux-mêmes la contribution et recevoir ainsi la somme qui revient à la commune⁹⁵⁴. De même cette exigence de contribution apparaît dans le « *règlement provisoire concernant les ateliers de charité* » du 4 décembre 1790 élaboré par le directoire de département de la Drôme pour organiser la distribution des 30 000 livres. L'article 2 qui dispose que les communes, dans leurs demandes de participer à la distribution des fonds⁹⁵⁵, devront déterminer « *la somme pour laquelle elles offriront de contribuer* » sachant que l'article 3 prévoit que celle-ci « *ne sera jamais moindre que la moitié de la totalité du devis estimatif* »⁹⁵⁶. Cette obligation n'est pas formellement en opposition avec la réglementation de décembre 1790 qui n'évoque pas cette obligation de contribution. Cependant, le département décide de ne pas la maintenir. Lors de l'organisation de la répartition des fonds qui intervient quelques mois après l'édiction du règlement provisoire le procureur général syndic explique que « *les communautés où les particuliers ne devant point spécialement participer au secours extraordinaire qui est accordé par l'assemblée nationale ne seront point au cas d'y contribuer, pour cette fois et que la contribution qui leur est imposée par le règlement n'aura lieu que pour les travaux de même genre à faire à l'avenir* »⁹⁵⁷. Cela est le résultat de l'impossibilité d'avoir une telle exigence au regard de la situation économiquement difficile que connaît le département et de la misère des communes qui ne peuvent trouver les fonds suffisants pour contribuer au financement des ateliers de charité⁹⁵⁸.

Malgré l'interdiction formulée par l'instruction du 26 décembre 1790, le département des Hautes-Alpes n'a pas hésité à réaliser une répartition des 110000 livres sur l'ensemble des communes composant son territoire. Pressés par le pouvoir central de

⁹⁵⁴ Le Conseil prévoit à l'article 3 de sa délibération du 15 décembre 1790 que « *si dans une commune qui refuserait de souscrire à la condition imposée à l'article 2, il se trouvait un ou plusieurs particuliers qui offrissent de la remplir à sa place, la portion de la somme de 30 000 livres distribuée à cette commune leur serait délivrée, à la charge pour eux de passer leur soumission de fournir eux-mêmes une somme égale à cette portion* ». ADI L 54.

⁹⁵⁵ Pour le détail de la procédure de distribution des fonds destinés aux ateliers de charité élaborée dans le département de la Drôme, cf. *Infra*, p. 283.

⁹⁵⁶ ADD L 33, Délibération de l'assemblée administrative du département du 4 décembre 1790.

⁹⁵⁷ ADD L 493, Lettre du procureur général syndic de la Drôme aux directoires de districts du 4 mars 1791.

⁹⁵⁸ Près de quatre mois après la publication du règlement et son envoi à toutes les communes du département, le directoire constate que « *nonobstant cette publicité il n'est point parvenu au directoire des propositions de la part d'aucune commune ni d'aucuns particuliers pour participer à ladite somme de 24000 livres ce qui ne peut procéder que de l'état de détresse et de la misère qui affligent ce département* ». ADD L 40, Délibération du directoire du département de la Drôme du 26 mars 1791.

présenter une répartition des fonds, les administrateurs du département n'ont pas choisi la voie du département de l'Isère qui a dans un premier temps réparti les fonds entre un petit nombre de travaux qu'il jugeait le plus utile⁹⁵⁹. La volonté de ne priver aucune commune du bénéfice des secours s'est imposée mettant ainsi l'intérêt des indigents en priorité bien qu'elle ne le prenne que très imparfaitement en compte. Dans ce cadre, l'utilité des travaux occupe une place moins prépondérante que dans la législation révolutionnaire. Celle-ci apparaissant comme un critère de distribution des fonds moins discriminant.

B. Le caractère faiblement discriminant de l'utilité des travaux

La différence fondamentale entre la procédure organisée par le département des Hautes-Alpes et celle organisée par le pouvoir central réside dans le fait que la première organise une distribution des fonds entre communes et la seconde les distribue entre les chemins. Cette dernière est, comme nous l'avons vu, centrée sur l'utilité de travaux qui est le critère fondamental de distribution des fonds. La place de l'utilité est bien différente dans la répartition par communes organisée dans les Hautes-Alpes. Lorsque la répartition des fonds se fait sur la base des impositions des communes, les caractéristiques des travaux à réaliser ne sont pas pris en considération pour déterminer le montant de la somme à attribuer à chaque commune et encore moins pour refuser de les subventionner. Dans ce cadre, les travaux bénéficient d'une présomption d'utilité (1). Par ailleurs, même lorsque les fonds sont distribués sur examen des requêtes des communes exprimant leurs besoins, le contrôle de l'utilité ne paraît guère contraignant et n'influe qu'à la marge sur la répartition des fonds (2).

⁹⁵⁹ Cf. *Supra* p. 234.

1. La présomption de travaux utiles dans l'ensemble des communes

Pour justifier sa répartition des 30000 livres entre toutes les communes iséroises, l'assemblée administrative du département explique que « *toutes ayant des travaux utiles à entreprendre, elles participeraient également dans une juste proportion à la distribution des secours dont il s'agit* »⁹⁶⁰. Toutes les communes ayant des travaux utiles à réaliser en leur sein, il n'y a pas lieu de les discriminer sur la base de ce critère. La répartition des fonds se fait donc sans examen de l'utilité des travaux qui est présumée. Dans le département des Hautes-Alpes la logique est similaire mais plus précise dans la mesure où elle vise une catégorie de travaux bien particuliers. Selon le directoire de ce département, l'utilité des travaux n'a pas véritablement à être prise en compte pour déterminer la somme revenant à chaque commune car toutes ont des réparations à faire sur leurs chemins vicinaux. Il considère en effet que « *les chemins vicinaux sont dans le plus mauvais état, que leur réparation est un objet de la plus grande importance pour l'ensemble du département dont ils doivent faciliter les communications et le transport des récoltes, que presque toutes les pétitions données par les municipalités tendent à obtenir des secours pour les réparer* » et qu'en outre, même « *celles qui n'ont pas donné leurs pétitions pourront également appliquer à la réparation des chemins dans leur territoire la distribution qui leur sera faite* »⁹⁶¹. Les chemins vicinaux sont donc considérés comme des travaux utiles par nature que toutes les communes ont la possibilité de réaliser. Ils apparaissent ainsi comme les travaux par défaut auxquels devront s'adonner les communes puisque le directoire du département prend la peine de préciser que toutes les communes peuvent y appliquer les fonds qu'elles recevront « *si elles n'ont pas d'ouvrages plus urgents* »⁹⁶². Le département des Hautes-Alpes reconduit cette pratique lorsqu'il s'agit pour lui de répartir les fonds provenant des lois du 9 octobre 1791 et du 12 juillet 1792 en mettant à nouveau en avant les chemins vicinaux comme travaux à privilégier. Le directoire dispose en effet qu'« *à l'égard des sommes accordées aux communes en ateliers de charité, l'emploi en sera particulièrement fait à la réparation des chemins vicinaux* ». Ils sont considérés comme les travaux à réaliser par défaut sauf

⁹⁶⁰ ADI L 54, Délibération du conseil du département de l'Isère du 15 décembre 1790.

⁹⁶¹ ADHA L 47, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 31 mars 1791.

⁹⁶² *Ibid.*

« si les communes ont quelques ouvrages où ce secours puisse être appliqué plus utilement »⁹⁶³.

Que ce soit en Isère ou dans les Hautes-Alpes la logique est la même à savoir que toutes les communes ont des ouvrages utiles à réaliser, qu'ils soient clairement identifiés comme dans les Hautes-Alpes qui visent spécifiquement les chemins vicinaux, ou pas, comme en Isère. L'utilité des ouvrages n'est cependant pas complètement évacuée des préoccupations des administrations. Ainsi, le conseil de département de l'Isère dispose que « la portion revenant à chaque commune sur les 30 000 livres et la somme égale à cette portion qui aura été fournie par elle ou par aucuns des individus qui la composent seront l'un et l'autre employées en travaux utiles à cette commune »⁹⁶⁴. Aussi, bien qu'il n'intervienne pas pour déterminer le montant de la somme qui revient à chaque commune, le contrôle de l'utilité n'est pas complètement écarté. Il apparaît *a posteriori*, c'est-à-dire après que la distribution ait eu lieu et devient une condition pour recevoir effectivement la somme affectée à chaque commune. En effet, dans la lettre qu'il adresse à l'ensemble des communes composant le département de l'Isère, le directoire explique que « pour profiter de cette somme [...] vous voudrez bien adresser au directoire de votre district, dans le délai d'un mois pour le plus tard une délibération du conseil général de la commune contenant [...] Une explication sur la nature et la consistance des travaux publics auxquels votre commune destinera l'emploi de ces deux sommes, afin que le directoire du département, s'il approuve cet emploi, vous expédie le mandat nécessaire pour exiger la somme qui lui est accordée »⁹⁶⁵. Pour recevoir la somme promise, la commune doit, non seulement fournir une contribution d'égale montant à celle qui lui a été accordée⁹⁶⁶, mais également obtenir l'approbation du directoire du département sur les travaux envisagés. La même procédure est mise en place dans le département des Hautes-Alpes à propos de la distribution des 64 000 livres. Les administrateurs du département prévoient que la commune ne recevra la somme que lorsqu'elle aura fait connaître la nature de l'ouvrage qu'elle compte réaliser avec le secours pour lequel elle a été

⁹⁶³ ADHA L 48, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 20 novembre 1792.

⁹⁶⁴ ADI L 54, Délibération du conseil du département de l'Isère du 15 décembre 1790.

⁹⁶⁵ ADI L 661, Lettre du directoire du département de l'Isère aux communes du département du 16 février 1791.

⁹⁶⁶ Comme nous l'avons évoqué plus haut, une contribution est exigée des communes. Pour qu'elles reçoivent leur somme, le directoire ordonne ainsi que la délibération qu'elles doivent lui remettre contienne également « la soumission d'imposer la communauté, dans les rôles de la contribution pour la présente année, une somme égale à celle qui lui est accordée ». *Ibid.*

comprise⁹⁶⁷. L'article 2 de l'instruction du 2 avril 1791 concernant les ateliers de charité disposant également que « *les municipalités [...] ne pourront entreprendre les ouvrages qu'après avoir préalablement pris une délibération, dans laquelle elles détermineront la nature des travaux et leur utilité, un extrait de la délibération sera adressé au Directoire du District qui donnera son avis et fera ensuite passer le tout au Directoire du Département* »⁹⁶⁸. Bien que le directoire demande aux communes de se conformer à l'instruction du 2 avril 1791, la distribution des fonds provenant des lois du 9 octobre 1791 et du 12 juillet 1792 en diffère quelque peu⁹⁶⁹. L'examen de l'utilité se fait encore plus léger dans la mesure où le directoire prévoit que l'approbation du département ne vaut que dans le cas où les travaux proposés par les communes ne consistent pas en réparations aux chemins vicinaux. En effet, il considère qu'ils sont la catégorie d'ouvrages à privilégier sauf si d'autres travaux paraissent plus utiles aux communes. Dans ce cas, « *elles sont invitées à les faire connoître à l'administration qui s'empressera de les adopter* »⁹⁷⁰. Les chemins vicinaux bénéficient donc d'une présomption d'utilité contrairement aux autres types de travaux qui ne seront admis par l'administration départementale qu'après qu'un de ses membres domicilié dans le canton où l'ouvrage est envisagé en ait reconnu l'utilité⁹⁷¹. Ce sont d'ailleurs les chemins vicinaux qui constituent la part la plus importante des travaux réalisés au sein des ateliers de charité dans les Hautes-Alpes en 1793 à l'aide des 79821 livres issues des lois d'octobre 1791 et juillet 1792⁹⁷². Ils représentent environ 73 % de l'ensemble, le reste est essentiellement composé

⁹⁶⁷ Le département indique que « *votre communauté est comprise pour la somme de [blanc] applicable en ouvrages utiles, pour l'exécution desquels il sera ouvert des ateliers de charité suivant les instructions que nous vous feront parvenir, lorsque vous nous aurez fait connoître le genre d'ouvrage que vous vous proposés d'exécuter avec ce secours* ». ADHA L 994, Lettre des administrateurs du directoire du département des Hautes-Alpes et du procureur général syndic aux officiers municipaux des communes du département du 2 avril 1791.

⁹⁶⁸ ADHA L 994.

⁹⁶⁹ Dans sa délibération le directoire exige que les « *municipalités se [conforment] au surplus à l'instruction du directoire du 2 avril 1791* ». ADHA L 48, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 20 novembre 1792.

⁹⁷⁰ ADHA L 48, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 20 novembre 1792.

⁹⁷¹ Le conseil du département des Hautes-Alpes précisera d'ailleurs que « *dans le cas où les municipalités voudront indiquer aux ateliers de charité une application autre que les chemins vicinaux elle ne sera adoptée qu'autant que l'utilité en aura été de même certifiée par un des administrateurs du département du canton* ». ADHA L 46, Délibération du conseil de département des Hautes-Alpes du 21 décembre 1792.

⁹⁷² En théorie, le montant cumulé des sommes attribuées au département des Hautes-Alpes par les lois du 9 octobre 1791 et 12 juillet 1792 se montent à 109000 livres. Mais si les 39000 livres issues de la loi de juillet 1792 sont entièrement affectées aux ateliers de charité, ce n'est pas le cas des 70000 livres issues de celle d'octobre 1791. Initialement cette somme devait être affectée à « *la construction de digues contre les rivières et torrents surtout contre la Durance, le Buëch et le Var* » (article 1^{er} de la loi du 9 octobre 1791). Mais l'utilisation de cette somme sera libérée de toute entrave par la loi du 6 avril 1792 qui laisse aux directoires la faculté d'employer les fonds « *aussi utilement que les localités le comporteront, aux besoins de la classe indigente du peuple* » (article 2). Aussi une partie sera consacrée aux constructions et

de travaux aux canaux d'arrosage qui représentent environ 12 % des travaux réalisés accompagné de travaux sur les ponts, les fontaines publiques, les moulins et les digues⁹⁷³. Ces chiffres sont sensiblement les mêmes pour les travaux de charité organisés grâce aux 110 000 livres issues des lois de 1790. Dans ce cas les travaux aux chemins vicinaux représentent environ 65 % de l'ensemble et ceux aux canaux d'arrosage en composent près de 17 %. Le reste des travaux se partage ensuite entre repurgement de torrent, dessèchement de marais, travaux aux fontaines publiques, aux ponts, aux moulins et les fouilles dans les mines de charbon⁹⁷⁴. Les communes se sont donc conformées d'elles-mêmes aux attentes des administrateurs et nous n'avons pu constater l'existence d'un refus d'approbation, ni de la part du directoire du département des Hautes-Alpes, ni de celui de l'Isère.

Parce qu'elle est présumée, les autorités départementales des Hautes-Alpes ne recherchent pas activement l'utilité. Toutefois, l'ensemble de ces 110 000 livres n'a pas été distribué selon cette procédure qui écarte l'examen de l'utilité des travaux pour la cantonner à une simple approbation une fois les fonds attribués à chaque commune. 46 000 livres doivent également être distribuées sur demande des communes qui sont dans l'obligation de prendre une délibération dans laquelle est indiquée la nature des ouvrages qu'elles comptent réaliser. Dans ce cas, l'utilité des ouvrages est bien un critère destiné à être pris en considération dans la détermination du montant qu'il s'agit d'affecter à chaque commune. Néanmoins, cet examen *a priori*, c'est-à-dire intervenant avant la distribution des fonds, ne vient pas contredire nos premières conclusions sur la faiblesse de l'attention portée par le département à l'utilité des travaux. En effet, si cet examen a bien été prescrit, il ne semble pas avoir grandement influé sur la répartition des fonds.

réparations de digues contre les rivières et les torrents (9310 livres) et une autre sera prise pour « *secours aux incendiés et à ceux qui ont essuyé des accidents particuliers* » (10388 livres). Le reste des 70000, auquel il faut retrancher 9481 livres que le directoire a choisi de réserver pour les « *nouveaux besoins qui se présenteront* », soit 40821 livres, sera ajouté aux 39 000 livres. Au total, c'est 79821 livres qui sont affectées aux ateliers de charité. ADHA L 48, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 20 novembre 1792.

⁹⁷³ Ces chiffres à l'aide des états de journées de travail employés aux ateliers de charité conservés aux archives départementales des Hautes-Alpes aux côtes L 997 à L 1000.

⁹⁷⁴ Là encore ces chiffres ont pu être dégagés à l'aide des états de journées employés aux ateliers de charité conservés aux archives départementales des Hautes-Alpes aux côtes L 997 à L 1000 combinés en outre aux indications données dans les délibérations du directoire du département postérieures à celle du 2 avril 1791 organisant la distribution des fonds entre les communes du département. ADHA L 47.

2. Le contrôle *a priori* de l'utilité des travaux : une influence marginale sur la répartition des fonds

Sous l'Ancien Régime, les fonds n'étaient définitivement attribués à une commune ou à un particulier qu'une fois l'utilité publique des travaux constatée par le contrôleur général des finances. La somme reçue par la commune était ainsi déterminée en fonction de la contribution qu'elle apportait, de la nature de l'ouvrage et de sa plus ou moins grande utilité. Cette logique a été reconduite dans le département des Hautes-Alpes, le directoire prenant la place du contrôleur général des finances, la somme n'est attribuée à la commune qu'après examen de sa requête et du projet d'ouvrage qu'elle contient. Ainsi, en est-il pour la distribution de 46 000 livres sur les 110 000 livres provenant des lois de 1790 qui sont destinées à être réparties par le directoire de département sur la demande des municipalités. L'objectif est ainsi de réaliser une distribution entre « *communautés et particuliers suivant l'utilité et importance des ouvrages qu'ils entreprendront* »⁹⁷⁵. La distribution doit donc être réalisée entre toutes les communes en fonction des caractéristiques des ouvrages qu'elles présentent. Avant que les textes révolutionnaires n'interviennent, le département de la Drôme avait également prévu dans son règlement provisoire du 4 décembre 1790 une procédure très similaire à celle élaborée par Caze de la Bove en 1785. Dans les demandes des communes qui doivent être formulées dans une délibération du conseil général, il est notamment demandé de déterminer « *la nature de l'ouvrage à faire* »⁹⁷⁶. Afin d'éclairer la décision du directoire il est demandé en outre aux communes de joindre à leur demande un devis estimatif des ouvrages à réaliser. Par ailleurs, le règlement prévoit que la décision du directoire n'interviendra qu'à la suite de la prise de l'avis du directoire de district et de l'ingénieur⁹⁷⁷, tout en précisant que les chemins vicinaux sont les ouvrages qu'il convient de réaliser de préférence à tout autre⁹⁷⁸. Cette procédure inspirée de l'Ancien Régime ne

⁹⁷⁵ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 31 mars 1791.

⁹⁷⁶ ADD L 33, Article 2 du règlement provisoire concernant les ateliers de charité du 4 décembre 1790.

⁹⁷⁷ Toutefois, contrairement à l'intendant qui faisait du recours à ce dernier un passage obligé, le directoire de département de la Drôme n'envisage un avis de l'ingénieur que « *s'il est jugé nécessaire* ». L'article 2 du règlement du 4 décembre 1790 dispose qu'« *un extrait de cette délibération et le devis estimatif seront joints à la requête qui sera présentée par les Officiers municipaux, au Directoire du département, qui, d'après l'avis de l'Ingénieur, s'il est jugé nécessaire, et celui du Directoire de District, fera son rapport à chaque session du Conseil du Département, pour être délibéré ce qu'il appartiendra* ». ADD L 33.

⁹⁷⁸ L'article premier du règlement de l'assemblée de 1790 dispose que « *les communautés qui voudront participer à la distribution desdits fonds, prendront préalablement une délibération en Conseil général, dans laquelle elles détermineront la nature de l'ouvrage à faire, la somme pour laquelle elles offriront de contribuer, et celle qu'elles solliciteront* ». ADD L 33.

se réalisera pas dans la Drôme. Dans les Hautes-Alpes, son application révèle en revanche que l'utilité des ouvrages a été en réalité assez sommairement contrôlée puisque, dans la distribution effectuée, il s'est agi simplement de poursuivre les travaux qui ont été entrepris avec les premières 64 000 livres réparties entre toutes les communes sans examen des travaux préalable. Dans les répartitions réalisées les 15 juin et 9 septembre 1791 le directoire explique ainsi que « *plusieurs municipalités de département ont déjà employé les sommes qui leur avaient été accordées sur les ateliers de charité ; que les travaux, qui ont été exécutés, présentent une utilité réelle, qu'il serait avantageux de continuer les travaux dans les parties afin de ne pas laisser languir la classe indigente et lui procurer dans ces moments pénibles, un moyen de subsistance* »⁹⁷⁹. Ces délibérations se situent finalement dans la continuité de celle du 2 avril 1791 distribuant les 64000 livres en présupposant que toutes les communes ont des travaux utiles à réaliser. Tous ceux entrepris à partir de ces premiers fonds ayant une « *utilité réelle* » il est donc logique de les poursuivre⁹⁸⁰. Seule la délibération du 30 juillet envisage la possibilité de distribuer des fonds aux « *municipalités du département [qui] ont présenté des pétitions à l'effet d'obtenir des secours pour continuer les travaux entrepris au moyens des fonds qui leur avoient été accordés sur les ateliers de charité* » mais également à celles qui ont demandé des fonds « *pour en entreprendre de nouveaux qui présentent une utilité publique reconnue* »⁹⁸¹. Les travaux déjà commencés grâce à la distribution précédente sont nécessairement utiles. Le problème se pose en revanche pour les nouveaux travaux que certaines communes souhaitent entreprendre et qui eux doivent être d'une « *utilité publique reconnue* ». On peut donc penser que ce sont essentiellement eux qui vont retenir l'attention de l'administration départementale et provoquer un véritable contrôle de l'utilité des travaux de sa part.

Cette utilité publique est également mise en avant à propos des travaux proposés par les particuliers. En effet, la subvention pour des travaux réalisés par des particuliers

⁹⁷⁹ ADHA L 47, Délibérations du directoire de département des Hautes-Alpes du 15 juin et du 9 septembre 1791.

⁹⁸⁰ La même motivation est présente dans la délibération du 12 juillet où le directoire arrête qu' « *il a été observé que les municipalités d'Ancelle, de Rambaud, de la Batie Vieille, de Romette, de la Batie Montsaleon, de Chorges, de St Etienne d'Avançon et Valserras ont présenté des pétitions à l'effet d'obtenir des nouveaux secours sur les fonds des ateliers de charité pour continuer les travaux des ateliers ouverts dans leurs communes, et qu'il seroit instant d'arrêter les sommes qu'il échoit de leur accorder en conformité de l'arrêté du directoire du 15 juin dernier* ». ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 12 juillet 1791.

⁹⁸¹ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 30 juillet 1791.

est envisagée que ce soit par le département de la Drôme⁹⁸² ou celui des Hautes-Alpes. Le directoire du département de ce dernier précise en effet que les 46 000 livres ont vocation à être « *distribués aux communautés et particuliers* »⁹⁸³ qui en font la demande. On ne compte qu'une seule demande de particulier subventionnée concernant la réparation aux canaux d'arrosage de Ribiers. Dans le cas de cette demande émanant des « *sieur Torniaire, Laurens et autres citoyens de Ribiers intéressés à l'entreprise d'un canal d'arrosage pris sur le torrent de Meouge* », le directoire précise qu'ils recevront des fonds pour réaliser cet ouvrage « *qu'ils rendront utile au plus grand nombre de particuliers possible* »⁹⁸⁴. L'utilité doit être réellement publique c'est-à-dire que les ouvrages doivent être utiles au plus grand nombre et non aux seuls particuliers qui les demande. Il semble donc qu'il existe une certaine méfiance à l'égard des initiatives des particuliers qui se manifeste par une présomption de volonté de satisfaire leur seule utilité particulière. Mais là encore, le directoire s'adonne plus à une mise en garde qu'à un véritable contrôle pouvant avoir des conséquences sur l'organisation des travaux elle-même. Le contrôle de l'utilité paraît donc en général relativement peu développé. Il ne semble pas qu'il ait conduit à des refus de réaliser certains travaux demandés par les communes. Plus généralement, il semble qu'il ne puisse pas véritablement être pleinement strict dans la mesure où il n'est pas le seul élément qui motive la distribution des fonds destinés aux ateliers de charité. En effet, tout comme les délibérations des 15 juin et 9 septembre 1791, celle du 12 juillet considère que « *la continuation des travaux commencés dans les susdites municipalités est très pressante et qu'il est très à propos de ne pas laisser languir la classe indigente dans ces moments pénibles* »⁹⁸⁵. La nécessité de venir au secours des indigents a pu justifier une répartition relativement rapide interdisant de passer trop de temps à examiner l'utilité des travaux. De plus, l'impératif d'assurer une répartition entre toutes les communes a pu également être un obstacle à une trop grande attention portée sur l'utilité. En effet, les 46 000 livres sont réparties sur la totalité des 183 communes composant le département des Hautes-Alpes⁹⁸⁶. Et en définitive, on retrouve

⁹⁸² L'article 12 du règlement provisoire concernant les ateliers de charité dispose que « *les particuliers qui voudront faire des travaux, obtiendront les secours ci-dessus expliqués, sous les mêmes charges et conditions réglées pour les Communautés, et d'après l'avis de la Municipalité* ». ADD L 33.

⁹⁸³ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 31 mars 1791.

⁹⁸⁴ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 30 juillet 1791.

⁹⁸⁵ ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 12 juillet 1791.

⁹⁸⁶ Les délibérations des 15 juin, 12 juillet et 30 juillet 1791 répartissent des fonds respectivement entre 10, 8 et 6 communes. Celle du 9 septembre 1791 organise une répartition entre 158 communes. ADHA L 47.

une répartition qui se rapproche sensiblement de celle des 64 000 livres avec des sommes allant de 50 à 1200 livres par commune et une médiane à 170 livres.

Les procédures de distribution des fonds destinés aux ateliers de charité élaborées dans le département des Hautes-Alpes ne prêtent qu'une attention mesurée aux préoccupations liées à l'utilité des travaux. Elles se situent ainsi dans la lignée de l'Ancien Régime dans la mesure où l'utilité est concurrencée par la nécessité de répartir des fonds sur toutes les communes des départements afin de porter un secours au plus grand nombre d'indigents possible. Cette tendance se retrouve également lorsqu'il s'agit d'exécuter les travaux. Alors que les textes révolutionnaires imposent l'adjudication jugeant qu'elle constitue le mode d'exécution le mieux à même de garantir la correcte réalisation des ouvrages, les administrateurs des Hautes-Alpes choisissent quant à eux la régie qui permet d'adapter les travaux à la condition d'indigent des ouvriers employés pour y travailler.

§2. Le maintien d'une prise en compte de la spécificité des travailleurs des ateliers de charité

Les textes révolutionnaires de 1790 ne prévoient qu'un encadrement très limité de l'emploi des ouvriers dans les ateliers de charité. La spécificité du public visé par cette institution est peu prise en compte puisque la seule condition à la charge de l'adjudicataire est simplement d'employer préférentiellement les ouvriers du pays. La réglementation élaborée dans le département des Hautes-Alpes est beaucoup plus attentive à la condition sociale des personnes destinées à être employées dans les ateliers de charité. Le travail est avant tout un secours destiné aux indigents valides dont il faut déterminer les conditions d'attributions de manière à pouvoir en faire profiter le plus grand nombre possible (A). La prééminence de l'impératif de traitement de la pauvreté est également révélée par les difficultés rencontrées pour faire exécuter à ces ouvriers un travail véritablement solide et de ce fait ayant une réelle utilité. Les mesures liées à la condition des indigents constituant autant d'obstacles à la réalisation d'un travail vraiment efficace (B).

A. La détermination des conditions d'attribution des secours aux indigents valides : l'emploi du plus grand nombre

Grâce aux fonds destinés aux ateliers de charité, les administrateurs des Hautes-Alpes entendent venir en aide au plus grand nombre d'indigents valides possibles. Pour cela, la première règle est de ne faire aucune discrimination entre les indigents venant se présenter devant les ateliers pour y travailler. Aussi, un des grands principes des ateliers de charité hérités de l'Ancien Régime qui est l'interdiction de sélectionner les indigents en raison de leur capacité de travail est reconduit dans les Hautes-Alpes (1). Cependant, ce secours ne peut être donné indifféremment selon le contexte économique et social dans lequel se situe l'indigent. Aussi, selon le taux de salaire en vigueur, selon l'importance de l'activité économique du lieu où habite l'indigent et du chômage qui y est présent, le secours attribué sera différent (2).

1. Un secours destiné à l'ensemble des indigents valides

La nécessité d'organiser les ateliers de charité de manière à pouvoir employer tout indigent valide qui s'y présente est un des principes cardinaux à la base du fonctionnement des ateliers de charité depuis les premières années de leur mise en place sous l'Ancien Régime. Évoquée seulement dans les textes non appliqués des conventionnels, elle est absente des textes du gouvernement révolutionnaire sous la Constituante et la Législative. Par conséquent, le département des Hautes-Alpes se distingue lorsqu'il réaffirme le principe selon lequel « *les personnes de tout âge et de tout sexe pouvant travailler, seront admises* » aux ateliers de charité⁹⁸⁷. Les deux autres départements dauphinois avaient également repris ce principe. Ainsi, à l'article 6 de son règlement provisoire pour les ateliers de charité, le conseil de département de la Drôme dispose que le syndic à la tête des ateliers « *recevra, indistinctement, sur l'Atelier, tous les hommes, femmes, enfans ou vieillards qui se présenteront* »⁹⁸⁸. Le règlement reprend ici mot pour mot la règle telle qu'elle avait été formulée par l'intendant Caze de la Bove en 1785. Formule qui a été également reprise dans le département de l'Isère dont les

⁹⁸⁷ ADHA L 994, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 2 avril 1791.

⁹⁸⁸ ADD L 33.

administrateurs ont intégralement reconduit le règlement de Caze de la Bove⁹⁸⁹. Mais une fois la législation révolutionnaire, il n'est plus question de cet aspect de la réglementation des ateliers de charité.

Cette interdiction de discriminer les indigents en raison de leur capacité de travail pour leur admission dans les ateliers n'est pas restée lettre morte et s'est réalisée dans la pratique. D'après les renseignements que nous possédons à partir des états des journées des indigents employés dans les ateliers de charité de ce département à la suite des deux distributions de fonds⁹⁹⁰ – celle réalisée entre avril et septembre 1791 et celle de novembre 1792 – nous pouvons constater que si la majorité des ouvriers employés sont des hommes en capacité de travailler, un certain nombre d'autres n'appartient pas à cette catégorie. Derrière les hommes, la seconde catégorie la plus représentée est celle des femmes. La grande majorité des ateliers de charité les emploient. En effet, 192 ateliers sur 257, soit 75 % des ateliers de charité organisés à la suite de la distribution de 1791, emploie des femmes. Pour celle de 1792, 70 % des ateliers emploie des ouvrières, soit 53 ateliers sur les 75 établis au total. Il convient cependant de noter qu'au sein de ces ateliers qui les emploient, elles restent généralement très minoritaires puisqu'elles composent en moyenne 20 % de l'effectif de chaque atelier⁹⁹¹. Il existe toutefois certaines exceptions notables où les femmes représentent la catégorie la plus importante des ouvriers employés. On compte ainsi 5 ateliers sur les 257 pour lesquels nous avons des informations qui ont été établis grâce aux 110000 livres distribués au cours de l'année 1791. Parmi eux il convient de citer en particulier l'atelier de Saint Léger dans lequel les femmes représentent 60 % de l'ensemble de l'effectif ouvrier⁹⁹². Leur présence minoritaire demeure cependant la règle et elle est d'autant plus marquante si on prend comme étalon non pas les seuls ateliers composés d'ouvrières mais l'ensemble des ateliers. Au total, les femmes représentent environ 16,8 % des 16606 ouvriers qui ont travaillé aux ateliers de charité sur les fonds distribués en 1791 et 14 % des 4570 ayant travaillé dans les ateliers établis à partir des fonds distribués en 1792. On dénombre

⁹⁸⁹ Les administrateurs du département de l'Isère ont donc laissé en l'état l'article 11 du règlement de Caze de la Bove qui dispose que « *le piqueur recevra, indistinctement sur les ateliers, tous les hommes, femmes, enfants, ou vieillards qui se présenteront* ». ADI L 661, « *Règlement concernant les ateliers de charité* » daté du 23 novembre 1790.

⁹⁹⁰ Tous les chiffres qui sont donnés concernant les indigents employés au sein des ateliers de charité des Hautes-Alpes proviennent de l'analyse des états de journées conservées aux côtes suivantes : ADHA L 997 à 1000.

⁹⁹¹ Bien qu'elles soient présentes dans de nombreux ateliers, les femmes y sont généralement minoritaires, puisqu'elles représentent environ 20 % de l'ensemble des ouvriers ce qui représente environ 2790 personnes pour les ateliers de 1791 et 650 pour ceux de 1792.

⁹⁹² ADHA L 999, État des journées dressé pour l'atelier de charité de Saint-Léger le 15 juillet 1791.

également plusieurs ateliers qui font travailler des enfants mais en moins grande quantité que les femmes. 43 % des ateliers établis grâce aux 110000 livres emploient des enfants, 30 % pour les ateliers établis à partir des 79821 livres. Là encore, ils y sont très minoritaires puisque, dans le cas des ateliers établis grâce aux fonds de 1791, on en dénombre 1255 ce qui représente que 14,4 % des effectifs des ateliers dans lequel ils sont employés et seulement 7,6 % de l'effectif de l'ensemble des ateliers⁹⁹³. Enfin, les ateliers de charité emploient des personnes plus âgées qui sont qualifiées de « vieillards ». Le décompte des vieillards est très aléatoire dans la mesure où il n'y a pas ou très rarement d'indications de la qualité de « vieillard » sur les états de journée. Cependant, puisque l'article 5 du règlement du directoire du département des Hautes-Alpes du 2 avril 1791 prévoit que les vieillards doivent être payés de la même manière que les femmes et les enfants on peut en déduire que dès qu'un homme est payé de la même manière qu'une femme, c'est un vieillard. Il est cependant également parfois difficile de distinguer les vieillards des enfants. Toutefois, étant donné que bien souvent les enfants sont désignés par la mention « fils » ou « fille », on considérera que lorsque ces mentions n'apparaissent pas ce sont des vieillards. Mais malgré les difficultés qu'il y a à les comptabiliser précisément, il apparaît toutefois que cette catégorie d'ouvriers est rarement présente dans les ateliers de charité⁹⁹⁴.

Toute personne quel que soit son âge et son sexe doit donc pouvoir être admise dans les ateliers de charité mais encore faut-il être certain qu'ils sont tous bien des indigents. Cette préoccupation apparaît dans le département des Hautes-Alpes où l'administration spécifie dans son règlement que « *les ouvrages déterminés pour former les ateliers de charité, ne pourront être exécutés que par des journaliers et manouvriers* »⁹⁹⁵. Les ateliers de charité visent donc une catégorie sociale particulière, celle qui est la plus exposée aux difficultés quand le travail vient à manquer que sont notamment les manouvriers et journaliers des campagnes⁹⁹⁶. Cependant, il semble qu'il

⁹⁹³ Les taux sont à peu près les mêmes concernant les ateliers établis grâce aux fonds distribués en novembre 1792. 296 enfants sont employés au total ce qui représente 14,1 % des ouvriers présents dans les ateliers où ils sont employés et 6,4 % des ouvriers de l'ensemble des ateliers.

⁹⁹⁴ En définitive, il semble que seuls 20 % des ateliers de charité établis grâce aux 110 000 livres distribuées en 1791 et 16 % de ceux établis grâce aux 79821 livres distribuées en 1792 emploient des vieillards. Ne représentant qu'environ 2 % des effectifs de l'ensemble des ateliers de charité organisés sur toutes les périodes, ils ne composent guère que 10,5 % et 16,8 % des effectifs des ateliers dans lesquels ils sont employés respectivement pour les ateliers établis sur les fonds de 1791 et pour ceux établis sur les fonds de 1792.

⁹⁹⁵ ADHA L 994, Article premier du règlement concernant les ateliers de charité.

⁹⁹⁶ Les officiers municipaux de la commune de Saint-Auban-d'Oze expliquent ainsi que les réparations aux chemins vicinaux ont été faites par les « *citoyens cultivateurs de ladite commune* ». ADHA L 999, État des

soit difficile de limiter les ateliers à cette seule catégorie de personnes. En effet, certains districts à l'image de celui d'Embrun font valoir que si les manouvriers doivent bénéficier de cette aide, les petits propriétaires ne pouvant plus cultiver leur champ doivent également être susceptibles d'en profiter⁹⁹⁷. C'est peut-être la raison pour laquelle lors de la distribution des fonds de novembre 1792 l'administration départementale emploie une formulation moins restrictive pour désigner qui doit être admis dans les ateliers. En effet, après avoir expliqué que les sommes pour ateliers de charité sont particulièrement destinées à la réparation des chemins vicinaux, elle précise que « *la classe indigente sera admise de préférence à ce travail* »⁹⁹⁸. La détermination des indigents à admettre dans les ateliers se fait donc plus précisément au niveau local. Cette précision peut se faire au niveau des districts mais également au niveau des municipalités. L'évocation des journaliers et manouvriers, aussi bien que les petits propriétaires comme destinataires des ateliers de charité ne doit pas surprendre. En effet, dans les Hautes-Alpes qui, tout comme dans l'ensemble du Dauphiné, est un territoire essentiellement rural, ce sont eux qui sont le plus durement frappés par les aléas économiques et qui, pour y faire face, entreprennent souvent de longues migrations vers les villes de la province. Dans ces conditions et de la même manière que sous le régime précédent, les ateliers de charité apparaissent comme un moyen de limiter ces importantes migrations saisonnières qui caractérisent le Dauphiné et notamment ses territoires de montagne⁹⁹⁹. Ces petits paysans, qu'ils soient petits propriétaires, métayers ou simples ouvriers agricoles journaliers sont les destinataires privilégiés des secours par ateliers de charité.

Les ateliers apparaissent également comme une aubaine pour certaine catégorie de personnes particulièrement vulnérables. Il convient ici d'en citer une en particulier qui est celle des veuves. Parmi les ateliers employant des femmes une partie mentionne leur qualité de « veuve ». Sur les 192 ateliers employant des femmes parmi ceux établis grâce

jours de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Saint-Auban-d'Oze daté du 25 septembre 1793.

⁹⁹⁷ En effet, si le district d'Embrun explique que les mauvaises récoltes diminuant la masse des travaux ordinaires, les ateliers de charité permettront de venir en aide au « *manouvrier pressé de besoin [qui] ne saura où employer ses bras* », celui-ci explique également que les ateliers permettront d'aider « *le propriétaire qui cultive lui-même* » et qui « *ne pourra employer tout son temps à la culture de sa propriété car il manque des avances nécessaires et ne sauroit comment subsister* » par conséquent les ateliers de charité pourront l'aider car « *il sera obligé d'employer pendant une partie de l'année, et surtout pendant l'hiver, ses bras qui lui procure sa subsistance* ». ADHA L 1127, Discours du procureur syndic devant le directoire de district d'Embrun daté de novembre 1791.

⁹⁹⁸ ADHA L 48, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 20 novembre 1792. La même formulation est employée dans la lettre envoyée aux municipalités leur annonçant la somme pour laquelle elles sont comprises. ADHA L 997, Lettre du procureur général syndic du département des Hautes-Alpes aux municipalités du département du 30 décembre 1792.

⁹⁹⁹ Cf. *Supra* p. 99 et s.

aux fonds distribués en 1791, 20 (11 %) mentionnent l'emploi de veuves dont 10 n'emploient que des veuves (ce sont les ateliers situés dans les villes de Puy-Saint-André, Théus, Cervières, Les Orres, Chorges, Seillac, Baratier, Jarjayes, La Saulce). On retrouve à nouveau la catégorie des veuves dans 9 ateliers (17 %) sur les 53 employant des femmes suite à la distribution des fonds de novembre 1792. 5 ateliers n'emploient que des veuves et 1 emploie 7 veuves sur 9 femmes (ce sont les ateliers situés dans les villes de Château-Queyras ville-vieille, Saint Chaffrey, Saint Etienne d'Avançon, Champcella, Seillac). Pour la ville de Saint Chaffrey, l'emploi des veuves est exprimé clairement puisque sur l'état des journées il est inscrit que les ouvriers sont payés « *sur le pied de 30 sols les hommes et les veuves à 20 sols* ». Ce sont bien des veuves qui sont évoquées ici et non des femmes en général, par conséquent on peut penser que la qualité de « veuve » constitue un critère d'admission au sein des ateliers de charité de cette commune¹⁰⁰⁰. Plus généralement, la surreprésentation des veuves parmi les femmes employées dans certains ateliers de charité n'est que le reflet de la situation particulièrement précaire de ces femmes dont le mari simple manouvrier ou journalier n'a pas pu lui laisser suffisamment de revenus pour vivre de manière indépendante toute sa vie. Ces dernières sont donc contraintes au travail ou à demander une assistance pour assurer leur survie et celle de sa famille. Par conséquent, si la commune de Saint Chaffrey semble avoir ciblé les veuves en particulier, la présence parfois majoritaire de cette catégorie de femmes au sein des ateliers de charité ne résulte pas nécessairement d'une volonté de leur donner la priorité sur les femmes mariées mais constitue plus certainement la conséquence de la précarité dans laquelle elles se trouvent suite à la perte du salaire de leur époux décédé leur imposant, plus qu'à d'autres femmes, de trouver une nouvelle source de revenu¹⁰⁰¹.

Dès que les personnes sont considérées comme indigentes il n'y a donc aucun obstacle à ce qu'elles se fassent employer dans les ateliers de charité. Il semble en effet que l'absence de discrimination sur la base de la qualité des indigents valides s'accompagne d'une absence de sélection au regard de la quantité des indigents se présentant aux ateliers. Nous pouvons constater que les ateliers de charité sont de tailles

¹⁰⁰⁰ ADHA L 997, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Saint-Chaffrey établi le 4 mai 1793.

¹⁰⁰¹ La vulnérabilité de la veuve à la fin du XVIII^e siècle est clairement établie par Scarlett Beauvalet-Boutouyrie qui explique que lorsque le revenu de la veuve obtenu au décès de son époux « *est épuisé ou en voie d'épuisement, elle est contrainte au travail, au remariage, ou doit demander une assistance* ». L'auteur précise que « *plus on s'abaisse dans l'échelle sociale, plus les conditions sont précaires, avec une période de sécurité qui se raccourcit : c'est le moment où il faut faire jouer les solidarités et imaginer des stratégies de survie quand les revenus s'avèreront insuffisants* ». Scarlett Beauvalet-Boutouyrie, *Être veuve sous l'Ancien Régime*, Paris, Belin, 2001, p. 264-269.

très variables, le nombre de personnes composant l'atelier pouvant aller de 2 ouvriers à 268¹⁰⁰² avec une très grande diversité entre ces deux extrêmes. Par ailleurs, il convient de remarquer qu'il n'y a pas de corrélation entre le nombre d'indigents employés et le nombre de jours travaillés. Par conséquent, cela signifie que l'objectif est plus de faire travailler le plus grand nombre possible d'indigents que de faire travailler longtemps un petit nombre de personnes. En effet, on constate que la grande majorité des ouvriers travaillent entre 2 et 10 jours¹⁰⁰³. La dimension occupationnelle des ateliers de charité ressort ici clairement. Ils ont certes pour but de fournir un moyen de subsistance aux indigents valides mais doivent également les occuper pour éviter tout risque d'atteinte à l'ordre social qu'une misère excessive pourrait motiver. Au final, on peut observer un nombre assez important d'indigents employés puisque grâce aux 110 000 livres distribués en 1791 ce sont 16606 indigents qui ont été employés et grâce aux 79821 livres distribués en 1792, 4570 indigents ont pu bénéficier de secours en contrepartie de leur travail. Au total, ce sont donc près de 21 000 personnes qui ont reçu une partie des fonds destinés aux ateliers de charité¹⁰⁰⁴.

La volonté d'employer le plus grand nombre d'indigents possible est donc bien au centre de l'organisation des ateliers de charité élaborée par les administrations départementales en dehors de l'application des textes révolutionnaires. Cependant, si tous les indigents valides du territoire doivent pouvoir être employés dans les ateliers de charité, tous ne doivent pas recevoir le même secours. Ce dernier a en effet vocation à varier selon le travail effectué par l'indigent mais aussi selon le contexte économique et social dans lequel il se trouve.

¹⁰⁰² Il est arrivé une fois que le nombre d'indigents employés soit particulièrement important. Ainsi dans la commune de La Salle 533 personnes ont été employées en même temps. ADHA L 997, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de La Salle

¹⁰⁰³ Ce résultat a été obtenu à partir de la moyenne du nombre de jours travaillés dans chaque atelier qui s'établit aux alentours de 6 mais avec un écart-type de 4 ce qui signifie que 78 % des ouvriers travaillent entre 2 et 10 jours.

¹⁰⁰⁴ Ce chiffre est toutefois à relativiser. Il est calculé à partir de l'ensemble des états de journées en notre possession, or, concernant les ateliers issus des fonds distribués en 1791 nous n'avons connaissance que des ateliers établis par 146 communes sur les 183. Concernant les ateliers de charité issus des fonds de 1792, sur les 183 communautés financées nous n'avons d'informations que concernant les ateliers mis en place par 70 d'entre elles. Cette absence peut se comprendre de deux manières, soit les états de journées ont été perdus, soit les communes n'ont pas organisé les ateliers pour lesquels elles ont été financées.

2. Un secours différencié selon la situation des indigents valides

Tout indigent doit pouvoir être admis aux ateliers de charité mais tous ne pourront recevoir un secours identique. Celui-ci varie beaucoup en raison de la fonction économique que l'indigent occupe. D'abord, le calcul du secours est très dépendant de l'environnement économique dans lequel l'atelier est établi (a). Par ailleurs, le salaire reçu par l'indigent dépend du degré de productivité de son travail (b).

a. Un secours dépendant du contexte économique entourant l'établissement des ateliers de charité

Les secours reçus par les indigents au sein des ateliers de charité dépendent de plusieurs éléments qui concourent à conduire à une grande disparité des situations entre eux. Ces secours sont tout d'abord dépendants du contexte économique dans lequel ils sont établis. Comme sous la période précédente, il est imposé que les ateliers de charité ne portent pas préjudice à l'activité économique ordinaire en lui opposant une concurrence qui la priverait d'une main d'œuvre qui lui est nécessaire. Pour éviter cela le département de la Drôme fait en sorte que les ateliers de charité ne soient pas établis au moment où ont lieu les travaux agricoles. Les administrateurs de la Drôme demandent ainsi aux communautés de « *faire leurs travaux pendant l'hiver, autant qu'il sera possible, pour le plus grand avantage des pauvres* »¹⁰⁰⁵. Les travaux de charité doivent être établis durant les périodes de chômage des ouvriers uniquement et non lorsque le travail existe¹⁰⁰⁶. Une telle obligation d'organiser les ateliers de charité en hiver ne peut être imposée dans le département des Hautes-Alpes. Son climat très rude rend difficile les travaux en extérieur durant l'hiver. C'est d'ailleurs essentiellement pour cette raison, qu'à l'inverse des deux autres départements qui ont établi leur règlement fin novembre et début décembre 1790, les Hautes Alpes n'ont organisé la distribution des fonds destinés

¹⁰⁰⁵ ADD L 33, Article 11 du « *règlement provisoire concernant les ateliers de charité* » du 4 décembre 1790.

¹⁰⁰⁶ Il s'inspire en cela de ce qui était prévu par le règlement concernant les ateliers de charité édicté en 1785 qui disposait à son article 12 que « *lesdits travailleurs ne pourront être appelés et reçus sur les ateliers que dans le temps où ils ne pourront point être occupés aux travaux de la campagne* ».

aux ateliers de charité qu'en avril 1791¹⁰⁰⁷. Aussi, dans ce département, les administrateurs souhaitent éviter de concurrencer les travaux ordinaires en demandant aux municipalités de fixer des salaires à un taux plus bas que le taux normal. Ainsi, le règlement des ateliers de charité établi dans les Hautes-Alpes dispose à son article 5 que « *pour ne pas nuire à l'agriculture, les plus fortes journées seront fixées au-dessous du taux ordinaire pour les travaux de la campagne* »¹⁰⁰⁸. En effet, ne pouvant être organisés en hiver à cause de la rudesse du climat, les ateliers de charité auront nécessairement lieu parallèlement aux activités agricoles qui reprennent quand les beaux jours reviennent. D'après les états de journées des ouvriers à notre disposition, les ateliers de charité sont essentiellement organisés au cours de la période couvrant le printemps et le début de l'été¹⁰⁰⁹ qui correspond au moment où les journaliers et manouvriers sortent d'une période difficile et ont besoin d'être soutenus. À cette période reprennent également les travaux agricoles et pour qu'ils ne soient pas dépourvus de bras il convient d'établir des salaires plus bas dans les ateliers, afin que seuls ceux qui ne trouveraient pas à s'occuper dans les travaux ordinaires viennent y trouver de quoi pourvoir à leur subsistance. Bien que cela ne soit pas exprimé clairement par les autorités du département, il est probable que les motivations qui les justifient soient semblables à celles avancées par le député Bô lorsqu'il présente son projet de texte qui donnera naissance à la loi du 24 vendémiaire an II. Dans cette loi, il est prévu à l'article 13 que « *le prix du salaire des indigens employés aux travaux de secours, sera fixé aux trois quarts du prix moyen de la journée du travail déterminée par le canton* ». Pour Bô « *lorsque la nature permet ou sollicite le retour du cultivateur* », les pouvoirs publics ne doivent plus « *débarasser le pauvre de l'inquiétude et du soin nécessaire d'assurer sa subsistance* ». Car « *une telle précaution, [...] nuirait à l'industrie, à la véritable prospérité nationale, en exposant les propriétaires, les manufacturiers à manquer de bras ; car on auroit de la peine à éloigner de leurs foyers des hommes, qui certains d'y trouver du travail en tout temps, n'en seroient pas éloignés par l'inquiétude et la nécessité de s'en procurer* ». Par conséquent, il est nécessaire de

¹⁰⁰⁷ En introduction de la délibération du directoire de département, le procureur général syndic explique que « *si les pauvres de ce département n'ont pas encore joui des fruits de ces décrets bienfaisants, si les travaux utiles auxquels ils doivent être appliqués ne sont pas commencés on ne saurait en accuser MM. votre zèle toujours actif mais la lenteur des municipalités à vous faire connaître leurs besoins et plus encore la situation du territoire de ce département tout hérissé de montagnes couvert en partie de neiges et de frimats qui ont empêché jusqu'à ce moment d'ouvrir les ateliers* ». ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 31 mars 1791.

¹⁰⁰⁸ ADHA L 47, Article 2 de la délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 2 avril 1791.

¹⁰⁰⁹ C'est-à-dire entre les mois de mai et début juillet.

« *présenter aux travailleurs une condition moins favorable, un salaire moindre d'un quart de la journée ordinaire du canton, pour les diriger, par leur propre intérêt, vers les travaux dont l'utilité agrandit la prospérité nationale* »¹⁰¹⁰. Les ateliers de charité ne sont qu'un pis-aller passager destiné à faire en sorte que les pauvres ne soient secourus qu'en contrepartie d'un travail utile. Mais malgré toute l'utilité que peuvent revêtir ces travaux, ils ne participent pas à la « *véritable prospérité nationale* » qui réside dans les entreprises particulières. Les ateliers de charité constitueraient un obstacle au développement économique du pays s'ils proposaient des conditions de travail trop avantageuses et en particulier, ils dissuaderaient l'ouvrier de se déplacer pour trouver du travail dans une exploitation agricole ou une manufacture. Les Hautes-Alpes, département agricole où tous les bras sont nécessaires pour assurer les récoltes semblent particulièrement concernés par ce raisonnement. Les propriétaires fonciers auraient beaucoup à perdre si les travailleurs préféraient s'employer aux ateliers proches de leurs foyers plutôt que dans des exploitations plus éloignées. Les salaires réduits envisagés par le directoire du département peuvent donc s'analyser comme un moyen de ne pas freiner le déplacement des ouvriers agricoles pour aller s'employer là où les besoins de récoltes appellent leurs bras.

Les secours trouvés dans les ateliers dépendent dans un premier temps de l'état de l'activité économique ordinaire. Ne devant pas la concurrencer, soit les ateliers sont absents si les travaux de la campagne sont en route comme il est prescrit dans la Drôme et l'Isère qui reprend le règlement de Caze de la Bove, soit les salaires sont plus bas pour ne pas inciter le manœuvre à quitter son emploi normal comme dans les Hautes-Alpes. Mais les salaires perçus dans les ateliers dépendent également de l'indigent lui-même et de sa force de travail.

¹⁰¹⁰ « Comment Bô ... », art. cit., p. 272.

b. Un secours dépendant de la force de travail de l'indigent

Bien que la force de travail de l'indigent ne saurait être prise en considération lorsqu'il s'agit de décider de son admission aux ateliers, en revanche elle est déterminante pour calculer le montant du salaire qui lui sera versé. En effet, c'est en fonction du travail produit par l'indigent qu'il sera calculé. Ainsi, le règlement provisoire concernant les ateliers de charité du département de la Drôme dispose à son article 6 que le syndic à la tête de l'atelier « *règlera provisionnellement, sous l'autorité des Officiers municipaux, le prix des journées en proportion du travail que chacun pourra faire, sans injustice ni faveur* »¹⁰¹¹. Le département des Hautes-Alpes adopte la même logique mais en organisant la détermination des salaires de manière plus précise. Le directoire du département demande aux communes de diviser les ouvriers de chaque atelier en « *deux classes, et chacun des ouvriers sera payé suivant sa classe, les vieillards, les femmes et les enfants au-dessous de quinze ans ne formeront qu'une classe, et les autres journaliers la seconde* »¹⁰¹². L'injonction du département n'a pas été respectée partout puisque parmi les ateliers pour lesquels nous avons des renseignements nous pouvons observer qu'un nombre important ne divisent pas les ateliers en deux classes. Ceux respectant cette division représentent environ 45 % de l'ensemble. Mais on dénombre environ 24 % d'entre eux qui comportent trois classes d'ouvriers¹⁰¹³. Cette division supplémentaire semble justifiée par la volonté de faire participer le plus d'indigent possible aux ateliers de charité malgré la relative faiblesse des fonds accordés à chaque commune. En effet, plus les salaires sont bas plus le nombre de personnes qui peuvent être embauchées est grand. C'est ce qu'explique clairement la commune de Lardier-et-Valença lorsqu'elle précise qu'« *on a été obligé de faire de 3 classes pour le prix des journées eu égard au nombre considérable des enfants pauvres, des femmes et des hommes du même genre et à la modicité de la somme qui nous a été accordée* »¹⁰¹⁴. On trouve également 8 % des ateliers où les ouvriers sont divisés en quatre classes et plus. Les communes donnent

¹⁰¹¹ ADD L 33.

¹⁰¹² ADHA L 47, Article 5 de l'instruction concernant les ateliers de charité du 2 avril 1791.

¹⁰¹³ Par exemple les officiers municipaux de Chateauroux explique que dans le cadre des travaux qu'elle a organisé en juillet 1791 « *la municipalité a formé 3 classes d'ouvriers ; la première composée des hommes vigoureux est fixée à 1,04 livres la journée, la 2ème composée des femmes ou fille est fixée à 15 sols la journée et la 3ème composée d'enfants au dessous de l'age de 15 ans est fixé à 8 sols la journée* ». ADHA L 998, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Chateauroux en date du 12 juillet 1791.

¹⁰¹⁴ ADHA L 998, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Lardier-et-Valença en date du 30 août 1791.

rarement d'explications justifiant cette importante division des ouvriers mais d'après l'observation des états ils semblent qu'elles puissent s'expliquer essentiellement par le souci de prendre en compte la qualité des indigents employés. Ainsi, à Saint-André-de-Rozans la quatrième classe d'ouvriers est composée d'ouvriers plus spécialisés que sont les maçons et qui donc reçoivent une rémunération un peu plus importante¹⁰¹⁵. À Seillac, un salaire plus haut est attribué aux ouvriers qui apportent certains outils ou certaines fournitures¹⁰¹⁶. Mais on y trouve également 5 autres classes de salaires pour lesquelles aucune explication n'est donnée. C'est le cas également pour dix autres ateliers dans lesquels on trouve six classes d'ouvriers et plus à l'image de la commune d'Abriès qui ne compte pas moins de dix taux de salaires différents¹⁰¹⁷. Dans ces cas on peut penser que les municipalités ont souhaité, autant qu'il leur a été possible, classer les indigents en fonction de la quantité de travail qu'ils ont fournie tout en restant dans un système où le paiement se fait à la journée et non à la tâche. Les règlements de la Drôme et des Hautes-Alpes demandent en effet que les officiers municipaux fixent *a priori*, c'est-à-dire avant la mise en route effective des ateliers, le « prix des journées » de chaque ouvrier, le salaire n'étant donc pas en théorie déterminé chaque jour pour chaque ouvrier en fonction du travail produit. Une telle multiplication des taux de salaires semble donc illustrer une volonté de coller au plus près à la réalité du travail produit par l'indigent en organisant une rémunération ressemblant à un paiement à la tâche. À l'inverse, Il faut enfin évoquer les ateliers qui ne comportent qu'une classe d'ouvriers et qui représentent 20 % de l'ensemble des ateliers organisés grâce aux fonds distribués en 1791 et 26 % dans ceux distribués en novembre 1792 des ateliers organisés. Ces derniers sont en général ceux qui n'emploient que des hommes mais il arrive parfois que les hommes et les femmes soient payés au même taux¹⁰¹⁸.

¹⁰¹⁵ Alors que les hommes sont payés une livre par jour, le maçon employé est payé 1,1 livres. ADHA L 1000, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Saint-André-de-Rosans du 14 mai 1792.

¹⁰¹⁶ Les officiers municipaux de la commune de Seillac expliquent que « *les journées qui sont au-dessus d'une livre sont des ouvriers qui se sont fourni des outils soit masses, leviers, bagarde et plusieurs autres outils qui n'est point nécessaire de nommer ici dont on avoit besoin audit travail pour le rendre un peu parfait ; les ouvriers qui sont à 1,1 livres ont encore fourni la poudre pour mines des rochers qui étoient au milieu du torrent qui nuisoit au coulant de l'eau* ». ADHA L 998, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Seillac du 11 juillet 1791.

¹⁰¹⁷ On trouve les taux de salaires suivants exprimés en sols : 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 30. Certains taux reviennent plus souvent : 10 sols (19 ouvriers), 12 sols (17 ouvriers), 1 livre (13 ouvriers) et 15 sols (10 ouvriers). ADHA L 997, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité d'Abriès du 11 septembre 1791.

¹⁰¹⁸ On compte 4 municipalités qui ne font pas de distinction entre les hommes et les femmes : Saint-Julien, Puy-Saint-Eusèbe, Saint-Etienne-d'Avançon et La Roche.

À une disparité entre les ateliers du fait d'une division entre ouvriers qui peut être diverse s'ajoute une disparité du fait des salaires rencontrés dans ces ateliers. Il est impossible de donner un salaire unique pour chaque catégorie d'ouvriers mais plutôt une fourchette de salaires qui peut s'établir comme suit :

Tableau n° 6 : Fourchettes de prix des journées dans les ateliers de charité des Hautes-Alpes

	Ateliers de charité issus de la distribution des 110 000 livres	Ateliers de charité issus de la distribution des 79821 livres
Hommes	Entre 20 et 25 sols ¹⁰¹⁹	Entre 30 et 40 sols et entre 20 et 25 sols ¹⁰²⁰
Femmes	Entre 10 et 15 sols	Entre 15 et 20 sols ¹⁰²¹
Vieillards		
Enfants	Entre 8 et 15 sols ¹⁰²²	Entre 10 et 15 sols ¹⁰²³

L'observation des prix de journées en vigueur dans les ateliers de charité établis dans les Hautes-Alpes montre qu'il n'y a aucune unification de la situation des indigents au niveau du département. Les communes établissent leur salaire en fonction de leur propre situation et sont plus ou moins généreuses avec les indigents mais toujours en respectant l'obligation d'établir des salaires inférieurs au taux ordinaire de ceux-ci. Ainsi, si l'on en croit les officiers municipaux de Rochebrune que ce soit le prix des journées d'hommes à 25 sols ou celui des femmes et enfants à 15 sols qu'ils ont fixé, ce sont l'un et l'autre des « *prix inférieur à celui qu'on est d'usage de donner dans cette commune* »¹⁰²⁴. Étant donné que ce sont les prix maximum que l'on peut trouver pour la période 1791-1792, on

¹⁰¹⁹ 80 % des prix des journées se situent dans cette fourchette mais on note que 4 % des ouvriers ont obtenu des prix de journées atteignant 30 sols et 7 % ont obtenu 18 sols.

¹⁰²⁰ La grande majorité des ateliers se scindent entre ces deux fourchettes. La première rassemble 43 % des ateliers et la seconde 33 % d'entre eux.

¹⁰²¹ 58 % des ateliers se situent dans cette fourchette. Il faut noter toutefois qu'une part importante se situe à 30 sols (13,6 %) et à 10 sols (11 %).

¹⁰²² On observe une répartition à peu près équitable des ateliers entre 4 prix de journées pour les enfants : 8 sols (20 ateliers), 10 sols (32 ateliers), 12 sols (26 ateliers) et 15 sols (24 ateliers). Il faut noter que dans certains ateliers les salaires peuvent tomber très bas pour cette catégorie d'ouvriers. Ainsi, des prix de journées à 4 sols ont pu être notés dans les communes de Saint Bonnet et de Lazer. 7 ateliers prévoient des salaires de 6 sols par jour. Enfin, il arrive qu'une distinction au sein de cette catégorie soit faite entre les enfants et les petits enfants. Ainsi la commune de Romette rétribue les « enfants » 12 sols la journée, mais les « petits enfants » n'obtiennent que 8 sols. De même la commune de Laye rétribue les premiers 12 sols et paye les seconds 6 sols. Ces communes ne précisent à partir de quel âge peut-on parler de « petits enfants ».

¹⁰²³ 59 % sont situés dans cette fourchette. Il faut noter qu'on trouve régulièrement des salaires très haut pouvant monter jusqu'à 30 sols par jour dans certains ateliers (13,6 %).

¹⁰²⁴ ADHA L 998, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Rochebrune du 28 novembre 1791.

peut donc penser que la majorité des communes a respecté cette obligation. Mais si elles ont en grande majorité établi des prix de journée plus bas que le prix ordinaire, elles ne peuvent non plus descendre trop bas sous peine de ne plus procurer un secours suffisant aux indigents¹⁰²⁵.

Les activités économiques ordinaires ne devraient pas avoir pâti de l'établissement des ateliers de charité mais du point de vue de l'indigent, on peut se demander si le salaire reçu a permis de lui apporter une aide substantielle. Là encore, il est difficile d'établir une moyenne des gains, c'est-à-dire de la somme totale qu'a pu se procurer l'indigent à l'issue de son passage dans un atelier de charité. Si l'on fait la moyenne des fonds reçus par chaque indigent on trouve environ 5 livres pour la période 1791-1792 et 8 livres pour celle postérieure à la distribution de novembre 1792¹⁰²⁶. Toutefois, les différences de prix de journées ainsi que les différences de nombre de jours travaillés¹⁰²⁷ selon les ateliers rendent un tel calcul peu pertinent tant les résultats sont variables d'un atelier à l'autre mais également au sein d'un même atelier. Il est plus intéressant de situer les indigents dans une fourchette de gain. Concernant les ateliers organisés grâce aux 110000 livres distribuées en 1791, la grande majorité des gains des ouvriers s'échelonnent en moyenne

¹⁰²⁵ C'est le sens de la remarque formulée par les officiers municipaux de la commune de Puy-Saint-Pierre. Ils justifient le fait qu'ils aient choisi de rétribuer au prix de 15 sols la journée les femmes, enfants et vieillards travaillant aux ateliers ce qui est situé dans le haut de la fourchette des salaires attribuées à cette classe d'ouvriers. Ils expliquent ainsi que les difficultés liées à l'arrosage de leurs terres (canaux d'arrosage endommagés) et la perte de leur récolte fait que « *la plupart des habitants seront infailliblement forcées de s'expatrier pour vivre. La majeure partie d'iceux sera obligée pour ensemencher leur terrain cet automne. Ils ne peuvent donc subsister sans secours ; ni mettre leur fonds de terre en état de leur fournir un pain trop nécessaire pour la campagne prochaine* ». La commune s'appuie sur cette observation pour déclarer que « *l'observation ci-devant est une preuve que l'on n'a pu fixer plus bas la journée des femmes, des filles et des jeunes garçons* » au risque de manquer complètement l'objectif d'assistance des ateliers. ADHA L 997, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de la commune de Puy-Saint-Pierre daté du 25 juin 1791.

¹⁰²⁶ Cette moyenne est établie par le rapport entre le montant total de la somme affectée aux ateliers de charité dont nous avons déduit tous les frais annexes qui n'ont pas servi au paiement des indigent et le nombre total d'indigent employé.

¹⁰²⁷ Nous avons évoqué plus haut le fait qu'en moyenne les ouvriers travaillent environ une semaine dans les ateliers tout au long de la période révolutionnaire. Il y a toutefois de grandes disparités entre les ateliers. Ainsi, toute période confondue, dans certains d'entre eux la moyenne est de 25 jours (Molines) ou 20 jours (Val Maurice, Saint Maurice). Dans d'autres au contraire, la moyenne peut être très basse. Elle peut être de 1 jour comme dans la commune de La Salle. Individuellement, les disparités sont très grande entre les indigents. Ainsi si certains travaillent 36 jours (Avançon, Mont Eusèbe, Val Maurice) ou même 50 jours (Noyer) d'affilés d'autres ne travaillent que 2 jours seulement (Saint-Etienne-d'Avançon, Crevoux, Les Inforas). Au sein d'un même atelier on a des écarts très importants. Par exemple, pour Briançon on a des ouvriers qui ont travaillé seulement 3 jours à côté d'ouvriers qui travaillent 40 jours (Briançon). En moyenne on constate que l'écart de nombre de jours de travail par ouvriers au sein d'un même atelier se situe dans un rapport d'environ 3,3 entre ceux qui travaillent le moins longtemps et ceux qui travaillent le plus longtemps. En définitive, il apparaît que les ouvriers travaillent en moyenne entre 2 et 10 jours au sein de ces ateliers.

entre 1,15 livres et 10,05 livres¹⁰²⁸. Concernant les ateliers établis grâce aux 79821 livres distribuées en novembre 1792 le gain moyen reçu par chaque indigent se situe entre 3 et 15 livres¹⁰²⁹. En dehors de ces fourchettes, on trouve cependant des exceptions notables où certains indigents vont recevoir un gain relativement important par rapport à la moyenne mais également des cas où les indigents vont recevoir des sommes particulièrement faibles¹⁰³⁰. Il arrive cependant quelquefois que certains ateliers s'organisent de manière à ce que les indigents employés soient dans une situation sociale homogène. On compte 15 ateliers organisés grâce aux 110000 livres distribués en 1791 et 5 dans le cadre de ceux organisés grâce aux 79821 livres distribués en 1792 où les indigents sont employés exactement le même nombre de jours et reçoivent le même salaire ou sont divisés en classes d'ouvriers clairement définies¹⁰³¹. L'un d'entre eux organisé dans la municipalité de Pelleautier est particulièrement remarquable dans la mesure où non seulement il fait travailler le même nombre de jour, soit cinq en l'occurrence, l'ensemble des 72 indigents qui le compose mais il leur a en outre attribué le même salaire de 12 sols par jour que ce soit des hommes, des femmes ou des enfants¹⁰³². Mais en général les situations sont assez disparates au sein d'un même atelier puisqu'on peut identifier un rapport moyen entre le gain le plus fort et le gain le plus faible qui est de 4,3 et ce quelque soit la période.

Les gains obtenus par les indigents apparaissent donc comme relativement faibles. Il semble ainsi possible d'élargir à l'ensemble du département la remarque de Jacqueline Routier qui affirme à propos de la situation dans la ville de Briançon que « *les ateliers de charité n'étaient qu'un maigre palliatif à la misère* »¹⁰³³. Il convient toutefois de préciser

¹⁰²⁸ Ce résultat est établi après avoir établi une moyenne des gains dans chaque atelier. On constate que 87,5 % des ateliers se situent dans cette fourchette.

¹⁰²⁹ Dans 84 % des ateliers la moyenne des gains obtenus en leur sein se situe dans cette fourchette.

¹⁰³⁰ Dans le cadre des ateliers établis grâce aux 110000 livres, on trouve 30 ateliers où les gains les plus hauts se situent entre 20 et 40 livres, mais 89 ateliers où les gains les plus bas sont compris entre 4 sols et 1 livre. On trouve à peu de choses près les mêmes extrêmes pour les ateliers établis grâce aux 79821 livres puisque les salaires les plus hauts se situent dans 20 ateliers entre 20 et 40 livres et les plus bas sont situés 2 et 0,1 livres dans 25 ateliers.

¹⁰³¹ Cette situation concerne les villes de Valsarres, Saint-Etienne-d'Avançon, Saint Clément, Reottier, Pelleautier, Molines, Saint-Firmin, Montavez, Clausonne, Barret-le-Haut, Nevache, Cervières, Embrun, Ventavon, Serres et Saint-Auban-d'Oze. Pour certaines villes cette volonté d'homogénéiser les situations au sein de l'atelier semble être le fruit d'une véritable volonté de la ville comme c'est le cas de la ville de Barret-le-Haut, qui au cours des trois ateliers de charité qu'elle a organisés entre 1791 et 1793, a toujours veillé à employer le même nombre de jours la dizaine d'indigents qui y étaient employés. ADHA L 1000, États des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Barret-le-Haut datés des 29 mai 1791, 21 novembre 1792 et 18 pluviôse an II (6 février 1794).

¹⁰³² ADHA L 999, État des journées des indigents employés aux ateliers de charité de la commune de Pelleautier daté du 2 décembre 1791.

¹⁰³³ Jacqueline Routier, *Briançon à travers l'histoire*, Gap, Société d'études des Hautes-Alpes, 1981, p. 295.

ce constat établi suite à l'observation des gains individuels dont peuvent bénéficier chaque indigent. En effet, dans certains ateliers, plusieurs membres d'une même famille peuvent y travailler. Le phénomène est difficile à identifier mais semble relativement rare puisque en 1791-1792 on compte 19 ateliers où il est certain que des familles d'indigents ont travaillé et 9 à la suite de la distribution de novembre 1792¹⁰³⁴. Dans le premier cas on a pu ainsi relever l'existence de 334 familles qui comprennent 716 membres et dans le second 257 familles représentant 582 personnes. Ce regroupement par famille permet néanmoins une certaine amélioration du gain dont bénéficiera la famille entière. Dans la commune du Pelleautier déjà citée, les indigents sont souvent regroupés par famille. Ainsi celle de Pierre Manin « *avec son père, sa femme et ses deux fils* » pour 20 journées de travail réalisées au total reçoivent en tout 12 livres¹⁰³⁵. Des résultats similaires peuvent être trouvés dans les autres ateliers à l'image de celui établi à Savournon dans lequel la famille de Jean Givaudan a reçu 12 livres pour « *six journées d'hommes et douze de femmes* ». Certaines familles peuvent en revanche ramener moitié moins comme celle de Jean Michel pour « *trois journées d'hommes et six de femmes d'argent* » qui reçoit 6 livres¹⁰³⁶. Dans certaines villes des gains un peu plus élevés ont pu apparaître comme dans celle du Poët où l'on trouve par exemple Jacques Marrent ayant travaillé 10 jours pour une livre par jour avec ses deux fils qui ont travaillé chacun dix jours à 10 sols. Ils auront ainsi gagné pour dix jours de travail chacun la somme de 20 livres¹⁰³⁷. On peut établir une fourchette entre 6 et 20 livres qui représentent ce que la majorité des familles travaillant dans les ateliers de charité, suivant le nombre de leur membre, le nombre de jour travaillés et le prix de la journée, peuvent recevoir en moyenne en leur sein.

Mais quel que soit le montant du salaire reçu dans les ateliers de charité, qu'il soit perçu individuellement ou par famille, il ne procurera une aide véritable que s'il est rapidement acquitté aux travailleurs qui vivent au jour le jour. Le règlement établi par le conseil de département de la Drôme dispose que les paiements doivent se faire à l'issue de

¹⁰³⁴ Les familles sont difficiles à identifier. Bien souvent on trouve des personnes qui ont le même nom de famille, mais il est difficile d'affirmer qu'ils sont tous effectivement de la même famille. Nous nous sommes limités ici à comptabiliser les familles que nous pouvions identifier clairement, lorsqu'il est indiqué les mentions « les fils », « enfants », « femme de... ». Ce qu'on appelle « familles » ne constitue pas un ensemble homogène, elles peuvent aller de 1 à 5 membres, elles peuvent concerner des père et mère et fils ou filles, époux et épouse, mais aussi oncle, neveu et nièce.

¹⁰³⁵ ADHA L 999, État des journées des indigents employés aux ateliers de charité de la commune de Pelleautier daté du 2 décembre 1791.

¹⁰³⁶ ADHA L 1000, État des journées des indigents employés aux ateliers de charité de la commune de Savournon daté d'octobre 1792.

¹⁰³⁷ ADHA L 1000, État des journées des indigents employés aux ateliers de charité de la commune du Poët daté du premier septembre 1791.

chaque semaine, le dimanche¹⁰³⁸. Le département des Hautes-Alpes est moins clair même s'il y est prescrit que l'état des journées faites dans les ateliers de charité devra être arrêté à la fin de chaque semaine par le bureau municipal¹⁰³⁹. Cependant, on peut noter des réclamations du directoire de district d'Embrun qui, dans les visas qu'il appose sur les états de travaux avant de les faire parvenir au directoire de département, a parfois fait remarquer que les pauvres de certaines communes avaient besoin de se faire payer instamment¹⁰⁴⁰. Pour pallier ces problèmes et payer les indigents, les communes sont en effet obligées de faire des avances qui sont parfois lourdes à supporter¹⁰⁴¹. Ces problèmes de paiements tardifs des indigents ne semblent pas être cantonnés au district d'Embrun. Celui de Briançon évoque ces retards lorsqu'il fait remonter au département les plaintes de plusieurs communes qui regrettent de devoir aller jusqu'à Gap pour recevoir les fonds qui leur ont été attribués. Il demande d'ailleurs à ce que ces sommes soient passées au receveur de district pour éviter de longs et coûteux déplacements¹⁰⁴².

Cette formalité dénoncée par le district de Briançon a toutefois sa raison d'être. En effet, elle est directement prévue par le règlement établi le 2 avril 1791 afin de contrôler la réalité du travail exécuté et de s'assurer que les secours attribués sont bien la

¹⁰³⁸ « Chaque dimanche, au matin, le Syndic et les travailleurs occupés pendant le cours de la semaine, se rendront dans la maison Commune, devant les Officiers municipaux, qui arrêteront définitivement le prix des journées, et tireront mandat du montant sur le Trésorier-Dépositaire des fonds à ce destinés ». ADD L 33, article 7 du règlement provisoire concernant les ateliers de charité du 4 décembre 1790.

¹⁰³⁹ ADHA L 47, Article 6 de l'arrêté du directoire du département des Hautes-Alpes du 2 avril 1791.

¹⁰⁴⁰ Ainsi au sujet des travaux exécutés dans la commune de Baratier, le directoire de district d'Embrun « observe que les corvistes étant pauvres ils ne sont pas dans le cas d'attendre le prix de leur journée que par conséquent il sera juste d'accorder le prix de l'ordonnance de paiement de la somme accordée en atelier de charité ». De même, pour l'atelier de la commune des Crottes où il signale que « l'ouvrage est très utile ; mais qu'il en resteroit là si les corvistes qui sont très pauvres n'étoient pas payés des journées qu'ils ont gagné ». ADHA L 998, États des journées des indigents employés dans les ateliers de charité des communes de Baratier et des Crottes respectivement datés du 29 mai 1791 et du 22 mai 1791.

¹⁰⁴¹ Le conseil général de la commune des Crottes explique que, en attendant qu'une personne députée par la commune soit allée retirer l'argent auprès des administrateurs du département « nonobstant la détresse où se trouve ladite commune elle a déjà fait certaines avances et qu'elle attend tout de leur équité et de leur justice ». De même, la commune de Saint Sauveur indique que dans le cadre des ateliers de charité qu'elle a organisés les dépenses sont « sur le local fourni et avancé par les particuliers dudit lieu ci-après désigné ». Enfin, pour la commune de Reottier ayant établi des ateliers de charité en 1793, il apparaît que pour payer les indigents « les avances [ont] été faites par les citoyens maires et officiers municipaux ». ADHA L 998, Délibération du conseil général de la commune des Crottes du 7 juillet 1793, l'état des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Saint Sauveur daté du 9 juillet 1793 et l'état des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Reottier en date du 20 août 1793.

¹⁰⁴² Le procureur syndic indique que « plusieurs municipalités du district qui sont en retard de recevoir le montant des fonds destinés aux ateliers de charité qui leur ont été accordés, le réclament, et se plaignent de ce que le département leur délivre des ordonnances qui ne sont payables qu'à Gap ce qui leur occasionne des frais pour s'en procurer le paiement, il me paraît à propos d'en instruire le directoire du département, qui sans doute prendra des précautions pour faire cesser ces plaintes ». Aussi les administrateurs du district « arrêtent que le directoire du département sera prié de faire passer au receveur de district les fonds destinés aux ateliers de charité qui ont été accordés aux municipalités ». ADHA L 1076, Délibération du directoire de district de Briançon du 17 décembre 1791.

contrepartie d'un travail effectif. Le département des Hautes-Alpes, tout comme les deux autres départements issus du démembrement de la province du Dauphiné ont associé à l'objectif primordial d'emploi du plus grand nombre d'indigents possible, celui de réaliser les travaux les plus utiles possibles.

B. La contrepartie de l'attribution des secours aux indigents valides : l'impossible réalisation d'un travail utile ?

Les ouvriers employés dans les ateliers de charité ne sont pas seulement des indigents à qui il s'agit de distribuer un secours, ce sont également des travailleurs chargés de réaliser un ouvrage ayant une certaine utilité. Cette dualité de la personne de l'ouvrier n'est pas sans poser problème. Les fonds destinés aux ateliers de charité, s'ils sont considérés comme devant revenir intégralement aux indigents sous forme de salaires, ne peuvent pas être utilisés à des dépenses autres. Pourtant, la correcte réalisation des ouvrages exige certaines dépenses annexes que les départements semblent être réticents à effectuer (1) rendant ainsi incertaine la qualité des ouvrages réalisés par le biais des ateliers de charité (2).

1. Des dépenses limitées pour assurer la perfection des ouvrages

Dans la continuité de la réglementation de Caze de la Bove, le département des Hautes-Alpes organise la régie des ateliers de charité de manière à assurer la réalisation de travaux de la meilleure qualité possible. Pour cela les différents règlements édictent des règles destinées en particulier à assurer la surveillance du travail des ouvriers. Cette tâche est confiée aux municipalités comme cela est prévu dans le département des Hautes-Alpes par l'instruction du 2 avril 1791 qui dispose à son article 4 que « *les travaux approuvés, l'atelier ouvert, l'exécution en sera surveillé par les officiers municipaux* »¹⁰⁴³. Même chose dans le département de la Drôme dont le règlement provisoire du 4 décembre 1790 prévoit à son article 5 que « *le conseil général de la*

¹⁰⁴³ ADHA L 47, Délibération du directoire du département des Hautes-Alpes du 2 avril 1791.

commune, qui aura obtenu la permission d'établir un Atelier de charité, nommera un syndic intelligent et d'une probité reconnue, qui fera exécuter le devis, surveillera continuellement les travaux et en rendra compte aux officiers Municipaux ». Le directoire de ce département, conformément au décret du 31 août 1790¹⁰⁴⁴, prévoit également que les municipalités devront être garantes de la discipline dans les ateliers. Le règlement dispose à l'article 4 que « *les Officiers Municipaux de la Communauté ou seront établis le Ateliers de charité, les surveilleront et arrêteront les abus, s'il y en a : ils exerceront la police sur les journaliers et manœuvres, avec le droit de renvoyer ceux qui donneront des sujets de mécontentements* »¹⁰⁴⁵. Quant aux ateliers de charité envisagés dans le département de l'Isère grâce au 30 000 livres annoncées par la loi du 13 juin 1790, son conseil précise que ce serait la « *municipalité qui en aurait la surveillance* »¹⁰⁴⁶. Ce sont donc les municipalités qui ont la responsabilité de la bonne exécution des travaux et qui l'ont seules dans la mesure où contrairement au règlement pris par l'ancienne administration, il n'est jamais fait mention de la participation d'un ingénieur des ponts et chaussées pour superviser ces travaux¹⁰⁴⁷. Les départements ont considéré que la seule présence d'une personne nommée par les officiers municipaux où les officiers municipaux eux-mêmes serait suffisante pour les réaliser correctement. On peut penser que le choix de ce mode de surveillance des travaux repose sur le fait qu'il est gratuit. Aucune rémunération des surveillants n'est en effet prévue par les règlements. Celui de la Drôme prévoit simplement à l'article 10 que « *les frais du Syndic, s'il en exige, seront fixés par le Directoire du Département, sur l'avis du Directoire de District, et payés sur les fonds des Ateliers de charité* ». La seule rémunération de surveillants est envisagée par le département des Hautes-Alpes pour des cas bien précis où les ateliers auraient reçu une somme supérieure à 500 livres. L'administration départementale estimant que l'atelier dépassant une certaine taille, il pourrait être établi un conducteur rémunéré

¹⁰⁴⁴ L'article 3 de ce décret dispose que ce sont les « *corps administratifs des lieux où les ateliers seront ouverts* » qui feront « *les règlement pour la police desdits ateliers* ». Ce sont également eux qui seront chargés de leur exécution puisque l'article 4 de ce même décret dispose que « *ceux des ouvriers qui contreviendront aux règlements qui seront faits, soit pour la police des ateliers, soit pour la fixation du prix des ouvrages, seront jugés comme pour faits de police, par les Officiers municipaux des lieux, et punis ainsi qu'il appartiendra* ».

¹⁰⁴⁵ ADD L 33, Délibération de l'assemblée administrative du département de la Drôme du 4 décembre 1790.

¹⁰⁴⁶ ADI L 54, Délibération du conseil de département de l'Isère du 15 décembre 1790.

¹⁰⁴⁷ Seul le conseil de département de l'Isère évoque la présence de l'ingénieur en arrêtant que les municipalités doivent surveiller les ateliers « *sous la direction des ingénieurs des ponts et chaussées* ». ADI L 54, Délibération du conseil de département de l'Isère du 15 décembre 1790.

spécialement pour sa conduite sur les fonds des ateliers de charité¹⁰⁴⁸. Ces conducteurs ont cependant assez rarement été nommés. Sur les 257 ateliers dont nous possédons les états de journées pour la période 1791-1792, seuls 56 mentionnent des frais de conduite dont le total s'élève à 1083 livres et 15 sols¹⁰⁴⁹. Il faut noter que la majorité d'entre eux concernent des ateliers dont le coût est inférieur à 500 livres¹⁰⁵⁰. La plupart des ateliers de charité excédant 500 livres n'ont pas établi de conducteur¹⁰⁵¹ ou les ont fait travailler gratuitement à l'image de la commune d'Orcières. Cette dernière, alors que l'atelier coûte 750 livres, a employé gratuitement sept conducteurs comprenant le maire, le procureur de la commune et cinq officiers municipaux¹⁰⁵². La surveillance des ateliers de charité a rarement fait l'objet de l'établissement d'un conducteur rémunéré sur les fonds des ateliers de charité et il semble que lorsque c'était le cas il était bien souvent employé gratuitement. Il est très probable que l'absence de dépense pour cet objet soit motivée par le fait que le salaire versé au surveillant constitue autant de fonds en moins affectés en salaire pour les indigents.

Cela pourrait également expliquer pourquoi les dépenses annexes au versement de salaire sont si peu présentes au sein des ateliers organisés dans les Hautes-Alpes. Ces dépenses semblent pourtant indispensables à quelques communes qui manifestent une réelle volonté de réaliser des travaux de bonne qualité et mettent en œuvre une partie des fonds des ateliers de charité pour cela. Il est ainsi révélateur que certaines administrations municipales des Hautes-Alpes ne parlent pas d'indigents ou d'ouvriers mais de « corvistes »¹⁰⁵³ ou de « corvéables »¹⁰⁵⁴. La figure de l'indigent tend ici à disparaître

¹⁰⁴⁸ « Si les sommes destinées à l'atelier excédoient 500 livres, il pourra alors être établi par la Municipalité, un conducteur auquel il seroit payé 30 sols par jour sur les fonds de l'atelier ». ADHA L 47, Article 4 de l'instruction du 2 avril 1791 du département des Hautes-Alpes concernant les ateliers de charité.

¹⁰⁴⁹ Pour les ateliers établis à la suite des fonds distribués en novembre 1793, 14 ateliers sur les 75 dont nous avons les états de journées évoquent des frais de conduite dont le total s'élève à 336 livres et 15 sols.

¹⁰⁵⁰ Sur les 56 ateliers 45 ont un coût inférieur à 500 livres. Par exemple la commune de Crevoux a réalisé des travaux pour une somme de 302 livres, deux officiers municipaux et le procureur de la commune ont assuré la conduite de l'atelier, leur travail a coûté en tout 18 livres pris sur les fonds de l'atelier de charité. ADHA L 998, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Crevoux daté du 8 juillet 1791.

¹⁰⁵¹ Seuls 11 ateliers sur les 43 dont le coût dépasse 500 livres ont établi des conducteurs qui ont reçu une rémunération.

¹⁰⁵² ADHA L 998, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité d'Orcières daté du 7 juillet 1791.

¹⁰⁵³ Ce terme est employé par les communes de Baratier et des Crottes. ADHA L 998, États des journées des indigents employés dans les ateliers de charité des communes de Baratier et des Crottes respectivement datés du 29 mai 1791 et du 22 mai 1791.

¹⁰⁵⁴ Dans l'état des journées de travail des indigents qui est dressé par les officiers municipaux de la commune de Vallouise, la première colonne du tableau qui est généralement intitulé « *nom des ouvriers* »

derrière celle du simple ouvrier chargé d'acquitter sa corvée. Cette évocation de la corvée ne doit d'ailleurs pas surprendre dans la mesure où son rétablissement est envisagé dans certains départements comme un moyen de pallier le manque cruel de ressources auquel ceux-ci doivent faire face, notamment dans le cadre de l'exercice de leur compétence en matière d'entretien des chemins¹⁰⁵⁵. Les fonds de charité peuvent apparaître dans ces conditions comme un moyen, au même titre que la corvée, de réaliser les travaux que les départements ne peuvent faire à l'aide de leurs ressources propres. Aussi, l'attention portée à la correcte exécution des travaux sera d'autant plus importante que les fonds destinés aux ateliers de charité sont un des seuls moyens à la disposition des départements pour réaliser les réparations indispensables à leurs chemins¹⁰⁵⁶. Il n'est donc pas étonnant que certaines communes n'hésitent pas à dépenser l'argent pris sur les fonds destinés aux ateliers de charité pour garantir la réalisation de travaux de qualité. À l'image de la commune de Seillac qui justifie son emploi d'ouvriers à un prix un peu plus élevé que la moyenne par le fait qu'ils apportent des outils « *dont on avoit besoin audit travail pour le rendre un peu parfait* »¹⁰⁵⁷. D'autres payent des journées de bêtes (mulets, chevaux...) ou de voitures afin de transporter les pierres ou autres matériaux nécessaires aux travaux à réaliser. Ces communes demeurent relativement rares puisque seuls 29 ateliers sur les 257 dont nous possédons les états de journées pour la période 1791-92 mentionnent de telles dépenses, mais la somme qu'elles ont dépensée pour cela monte assez haut puisqu'elle s'élève, toute commune confondue, à 3285 livres¹⁰⁵⁸. Il faut ajouter également à cela certains frais annexes destinés à acheter certaines fournitures qui peuvent parfois représenter une partie importante de la somme totale attribuée à la commune¹⁰⁵⁹. La rareté

est ici remplacé par l'expression « *nom des corvéables* ». ADHA L 997, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Vallouise daté du 17 septembre 1793.

¹⁰⁵⁵ Après avoir signalé les nombreuses charges que la Constituante a assignées aux départements et l'absence de ressources de ceux-ci due à des difficultés pour faire rentrer les impositions, Jean Petot signale les moyens que les départements ont essayé d'utiliser pour pallier ce manque de ressources. Il indique ainsi que « *à la fin de l'année 1791, presque aucun département n'avait réparti ses impositions. En désespoir de cause, les administrateurs du Gers et du Haut-Rhin rétablirent la corvée des routes au début 1791 ; celles de la Dordogne et du Doubs manifestèrent l'intention d'en faire autant. Lebrun dénonça ces agissements à la séance du 30 mars 1791. L'assemblée, surprise et indignée, décida qu'à aucun prix la corvée ne devait reparaitre* ». Jean Petot, *op. cit.*, p. 357.

¹⁰⁵⁶ Jean Petot met en avant l'insuffisance des subventions distribuées aux départements par le gouvernement entre 1791 et 1793. *Ibid.*, p. 357-359

¹⁰⁵⁷ ADHA L 998, État des journées d'indigents employés dans l'atelier de charité de Seillac du 11 juillet 1791. Pour les précisions sur le montant des ses salaires, cf. *Supra*, p. 298.

¹⁰⁵⁸ Pour les ateliers de charité organisés en 1793, seuls 6 sur les 75 pour lesquels nous disposons d'états de journées évoquent ces journées de voiture ou de bête. Au total, ces dépenses montent à 807 livres et 17 sols.

¹⁰⁵⁹ Par exemple, la commune de Ristolles a utilisé 66 livres pour des « pierres prises au bail » sur les 222 livres et 16 sols qui lui ont été affectées, soit environ 30 %. ADHA L 997, État des journées d'indigents employés aux ateliers de charité de la commune de Ristolles du 18 juin 1791.

de ces dépenses annexes peut s'expliquer par le fait que les implications qu'elles sont susceptibles d'avoir sur la condition des ouvriers au sein des ateliers de charité. Puisqu'il est nécessaire pour certains travaux de se procurer des ouvriers possédant des bêtes, des voitures ou des outils particuliers, alors cela remet en question le principe d'admission inconditionnelle des indigents. Tous les indigents ne pourront y être admis que dans la mesure où certains seront choisis pour les éléments nécessaires à la construction de l'ouvrage qu'ils possèdent. Par ailleurs, en utilisant les fonds destinés aux ateliers de charité en achat de matériaux ou de fournitures diverses, les communes diminuent d'autant le nombre des salaires versés aux indigents.

On peut toutefois penser que ce manque de surveillance allié à la rareté des dépenses faites pour favoriser la perfection des ouvrages a pu avoir des conséquences sur l'utilité des ouvrages réalisés au sein des ateliers de charité. En effet, les réactions de l'administration des Hautes-Alpes peuvent permettre de douter de la réelle qualité du travail des assistés.

2. Une qualité des ouvrages incertaine

Très rapidement l'administration du département des Hautes-Alpes va souhaiter apporter certaines modifications à la manière dont se déroulent les travaux au sein des ateliers de charité. Dans un premier temps, elle s'arrête sur le mode de surveillance choisi qui apparaît comme insuffisant. En effet, en juin 1791, le directoire du département des Hautes-Alpes décide de solliciter l'administration des ponts et chaussée afin qu'elle s'associe à la surveillance des travaux par ateliers de charité pour s'assurer que les travaux soient de qualité et qu'ils aient une véritable utilité¹⁰⁶⁰. Cette demande intervient au début de l'été 1791 au moment où il y a le plus d'ateliers en activité. On peut se demander si le directoire n'a pas eu connaissance de malfaçons ou de négligences dans la construction des ouvrages dont la surveillance est confiée aux seules municipalités. Ce

¹⁰⁶⁰ « Il a été observé que les ateliers de charité étant ouverts dans presque tous les points du département, ensuite de la distribution faite d'une partie des fonds destinés à ces travaux utiles, que l'administration a le plus grand intérêt de faire surveiller l'exécution des ouvrages entrepris, afin qu'ils produisent l'avantage qu'on se propose d'en tirer et qu'ils servent avec le plus d'extension possible à l'utilité du département. [...] Les administrateurs du directoire du département enjoignant aux conducteurs et employés aux grandes routes du département de surveiller les travaux exécutés avec les fonds destinés aux ateliers de charité, de vérifier lesdits ouvrages, les suivre afin qu'ils soient faits avec solidité et qu'ils procurent le plus d'avantage possible à l'utilité publique, les chargeant d'en rendre compte, à cet effet ils se feront représenter par les municipalités les arrêtés du département qui fixent les divers genres des travaux ». ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 20 juin 1791.

renforcement ne semble toutefois pas avoir été réellement effectif dans la mesure où le directoire fait part du manque d'agent des ponts et chaussées et notamment d'ingénieur qui l'empêche d'organiser une surveillance aussi importante qu'il le souhaiterait¹⁰⁶¹.

Dans un second temps, l'administration des Hautes-Alpes renforce la procédure de contrôle de la réalisation des ouvrages. Les directoires des trois départements entendent en effet, chacun à leur manière, vérifier la réalité des travaux exécutés afin de s'assurer que les sommes distribuées aux indigents l'ont bien été en contrepartie d'un travail effectif. Ainsi, le département de la Drôme prévoit dans son règlement provisoire qu'à la fin des travaux, les rôles des journées de travail effectuées par les indigents devront être transmis au directoire du département pour justifier de l'emploi des fonds¹⁰⁶². La procédure est un peu différente dans les Hautes-Alpes. En effet, dans la Drôme, les sommes, une fois affectées à chaque commune, sont déposées dans les mains d'un « Trésorier-Dépositaire » que chacune d'entre elles doit choisir¹⁰⁶³. Aussi, c'est lui qui chaque semaine mandatera, sur présentation des états de journées tenus par le syndic et arrêtés par les officiers municipaux, une partie de la somme correspondant au travail fait pendant la semaine¹⁰⁶⁴. Ce n'est qu'une fois les travaux finis et la somme totalement dépensée que le Trésorier-Dépositaire adressera tous les états au directoire de département qui vérifiera que les travaux ont bien été réalisés. Ce contrôle intervient donc *a posteriori*, une fois les travaux finis. Le département des Hautes-Alpes propose un contrôle un peu plus contraignant. Les fonds n'étant pas déposés dans les mains d'un trésorier-dépositaire, les officiers municipaux doivent se rendre au directoire de

¹⁰⁶¹ « *Que l'ingénieur n'a pu donner non plus, la surveillance, nécessaire à l'emploi des fonds qui ont été distribués en atelier de charité, que le directoire sollicite de nouveaux secours, tant pour atelier de charité, que pour la construction des digues, contre les rivières et torrents, et s'il les obtient, comme il y a lieu de l'espérer, il deviendra d'autant plus indispensable d'avoir un second ingénieur qui partage avec le Sieur Chapuis les soins qu'ils exigeront, les roues et ouvrages d'art, les ateliers de charité et construction de digues. [...] Les administrateurs composant le directoire du département des hautes alpes, reconnaissant l'insuffisance actuelle de l'ingénieur, et qu'elle serait encore plus sensible, s'ils obtiennent les secours qu'ils sollicitent pour établir de nouveaux ateliers de charité [...] arrêtent que dans le cas où ces secours seront accordés, le ministre de l'Intérieur, et l'administration centrale des ponts et chaussées sont priés de donner un second ingénieur du département* ». ADHA L 47, Délibération du directoire de département des Hautes-Alpes du 24 septembre 1791.

¹⁰⁶² L'article 8 du règlement de 1790 dispose que « *le Trésorier-Dépositaire fera parvenir ses Etats à la fin des travaux, au Directoire de District, qui les adressera, avec ses observations, au Directoire du Département, pour justifier de l'emploi des fonds qui lui auront été confiés et de l'achèvement de l'ouvrage* ». ADD L 33.

¹⁰⁶³ L'article 13 du règlement du 4 décembre 1790 dispose que « *avant de commencer les travaux des Ateliers de Charité, les communautés et les Particuliers, d'une part, les Directoires de Districts, de l'autre, feront déposer entre les mains du trésorier-Dépositaire les sommes convenues et réglées* ». ADD L 33.

¹⁰⁶⁴ L'article 7 du règlement du 4 décembre 1790 dispose que « *chaque dimanche, au matin, le Syndic et les travailleurs occupés pendant le cours de la semaine, se rendront dans la maison Commune, devant les Officiers municipaux, qui arrêteront définitivement le prix des journées, et tireront mandat du montant sur le Trésorier-Dépositaire des fonds à ce destinés* ». ADD L 33.

département pour retirer la somme qu'ils utiliseront pour payer les indigents. En effet, il est prévu qu'au bout de quinze jours de travail un état de travail doit être dressé par les personnes en charge de la conduite de l'atelier¹⁰⁶⁵. Il est ensuite remis aux officiers municipaux qui le certifient, puis au directoire de district qui doit le viser¹⁰⁶⁶ et enfin au directoire du département qui ne délivrera les ordonnances de paiement que sur présentation de ses états de quinzaine¹⁰⁶⁷. Nous avons pu voir plus haut que ces formalités peuvent avoir des conséquences sur les délais de paiement des ouvriers obligeant les communes à faire des avances pour ne pas laisser les indigents sans rien pour vivre¹⁰⁶⁸. Toutefois, il semble qu'elles n'aient pas été suffisantes pour éviter certains abus. En effet, contrairement à la simplification demandée par les administrations des communes et des districts, c'est un renforcement du contrôle des états de travail que va développer l'administration départementale des Hautes-Alpes. Ainsi, en plus de l'état de travail certifié par les officiers municipaux de la commune où l'atelier était organisé et du visa du district, « *le conseil invite le directoire à ne délivrer les ordonnances de payement sur les fonds des ateliers de charité, qu'autant que les états de travail seront souscrits par l'administrateur du conseil résident dans le canton, qui certifiera que le travail indiqué a été réellement exécuté* »¹⁰⁶⁹. Désormais, les sommes ne pourront être remises aux municipalités qu'une fois qu'un membre de l'administration départementale se soit assuré, en se rendant sur les lieux, que les travaux prévus ont bien été réalisés. Le procureur général syndic du département explique en effet que « *le conseil de département a cru devoir ajouter cette nouvelle précaution à celles déjà prises pour faire cesser les abus trop multipliés, qu'il a reconnu dans l'emploi des fonds destinés aux ateliers de charité* »¹⁰⁷⁰. Bien que le procureur ne soit pas plus explicite, on peut penser que certaines municipalités n'ont pas hésité à produire de faux états de travail listant des noms d'ouvriers ayant exécuté un certain nombre de journées sans que cela ne corresponde à aucun travail réel. Mais malgré cette nouvelle exigence, la certitude que les

¹⁰⁶⁵ L'article 7 de l'instruction du 2 avril 1791 dispose que « *chaque quinzaine il sera formé un état du travail exécuté, du nombre des journées employées et du montant du prix des journées, sur les feuilles imprimées qui seront remises aux officiers municipaux, qui les certifieront véritables, sous leur responsabilité* ». ADHA L 47.

¹⁰⁶⁶ L'article 8 de l'instruction du 2 avril 1791 dispose que « *le relevé sera adressé au Directoire du District qui le visera et le fera parvenir avec ses observations au Directoire de Département* ». ADHA L 47.

¹⁰⁶⁷ L'article 9 de l'instruction du 2 avril 1791 dispose que « *les ordonnances de payement ne seront délivrées que sur le vu des états de quinzaine* ». ADHA L 47.

¹⁰⁶⁸ Cf. *Supra* p. 302.

¹⁰⁶⁹ ADHA L 46, Délibération du conseil de département des Hautes-Alpes du 21 décembre 1792.

¹⁰⁷⁰ ADHA L 997, Lettre du procureur général syndic du département des Hautes-Alpes aux municipalités du département du 30 décembre 1792.

fonds destinés aux ateliers de charité ont bien été utilisés à la réalisation d'un véritable travail n'est pas toujours possible à établir. C'est le cas notamment lorsqu'un trop grand laps de temps s'écoule entre le moment où les travaux se sont finis et celui où le contrôle a lieu¹⁰⁷¹. C'est ce que fait remarquer par exemple l'administration du district de Serres à propos d'un atelier de charité organisé dans la commune de Ventavon qui a été réalisé en février 1793 mais dont le contrôle de la réalisation des travaux intervient plus d'un an et demi plus tard, le 27 brumaire an III (29 octobre 1794). L'administrateur explique en effet que s'« *étant rendu audit lieu et sur les différents endroits où [la municipalité de Ventavon] a fait travailler aux chemins vicinaux à concurrence de la somme à celle dit qui leur a été accordée pour ateliers de charité ou j'ai reconnu qu'il étoit possible que les journées mentionnées au présent pouvaient bien y avoir été employées ce qu'on ne peut pas précisément bien connaître attendu le laps de temps passé depuis que le travail a été fait* »¹⁰⁷². Le contrôle demeure encore relativement aléatoire dans la mesure où les contrôleurs ne peuvent jamais réellement s'assurer que les ouvrages qu'ils vérifient ont bien été exécutés grâce aux fonds des ateliers de charité.

Le bilan des ateliers haut alpins présente des caractéristiques bien différentes de ceux de ses voisins drômois et isérois. Il est en cela beaucoup plus proche du bilan des ateliers de charité d'Ancien Régime. Du point de vue de l'assistance portée aux indigents, la volonté de répartir les ateliers sur toute la surface du territoire du département a permis de toucher un nombre important d'indigents. Cependant, l'aide perçue apparaît comme plutôt maigre n'apportant qu'un très faible palliatif à leur misère. Dans le même temps de nombreux chemins vicinaux ont pu faire l'objet de réparations. Mais là encore, l'observation des modalités d'exécutions de celle-ci montrent qu'elles ne sont pas de nature à apporter une amélioration tangible du réseau routier secondaire du département. De ce point de vue, l'utilité des travaux n'est guère mieux réalisée que dans les deux autres départements dauphinois.



¹⁰⁷¹ Il peut en effet arriver que des mois voire des années s'écoulent entre la fin des travaux et le contrôle de leur réalisation. Par exemple, l'atelier de charité établi par la commune du Monétier a fonctionné entre le 4 juin et le 14 juillet 1793, l'état de travail a été certifié par les officiers de la commune le 1^{er} octobre mais le paiement après vérification par un administrateur du département n'est intervenu que le 11 ventôse an II (1^{er} mars 1794). ADHA L 997, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité du Monétier daté du 1^{er} mars 1793.

¹⁰⁷² ADHA L 1000, État des journées de travail employées à l'atelier de charité ouvert dans la municipalité de Ventavon daté du 27 février 1793.

Sous la période révolutionnaire, la réglementation concernant les ateliers de charité édictée par le pouvoir central est presque exclusivement axée sur l'utilité des travaux. Les préoccupations liées au traitement de la pauvreté n'apparaissent que très peu dans les textes. Toute intervention de l'État qui pourrait gêner le cours normal de l'économie étant proscrite, on se contente finalement de considérer les ateliers de charité comme de simples moyens d'accroître la masse des travaux qui peuvent être utiles au développement du commerce, de l'agriculture et de l'industrie. Ces travaux étant source d'emploi, ils profiteront naturellement aux indigents valides qui en sont dépourvus. L'expérience dauphinoise vient remettre en question cette vision optimiste de l'assistance par le travail des révolutionnaires où la simple dispense de subventions pour favoriser l'activité économique aurait mécaniquement pour effet de diminuer la misère dans le pays. Peu de travaux exécutés et encore moins d'indigents assistés, tel est le bilan de l'application des mesures du pouvoir central en Isère et dans la Drôme.

Mais cette vision de l'assistance par le travail suscite des réserves et des résistances au niveau local au sein des trois départements issus du démembrement de l'ancienne province du Dauphiné. Un minimum d'intervention de la puissance publique est nécessaire pour orienter les fonds vers la satisfaction des besoins des indigents en s'assurant notamment qu'aucun d'entre eux ne puisse se voir refuser du travail à l'entrée des ateliers et que ceux-ci soient répartis sur tout le territoire des départements afin de pouvoir satisfaire l'ensemble des besoins. Ces éléments sont essentiellement portés par le département des Hautes-Alpes qui maintient une réglementation contraire à celle édictée par le pouvoir central alors que les deux autres départements qui, dans un premier temps avaient adopté une attitude similaire, reviendront sur leur règlement pour se plier aux directives du Gouvernement. Mais là encore, le bilan est mitigé. À l'inverse des travaux isérois et drômois, les indigents ont fait l'objet d'une attention certaine mais l'aide retirée demeure très faible. Par ailleurs, les travaux réalisés ne semblent pas avoir eu toute la solidité nécessaire pour conduire à une véritable amélioration de l'état du réseau vicinal du département.

Quelles conséquences ce bilan a-t-il eu sur l'opinion concernant les ateliers de charité ? Nous avons évoqué précédemment les réactions très critiques à l'égard des ateliers de charité de la Constituante que les députés de la Législative ont émises. Cela les a conduit à abandonner le terme d'« atelier de charité » pour celui d' « ateliers de secours »¹⁰⁷³. Mais, à ce changement d'expression ne correspond pas de changement de politique. Les ateliers de secours ont été identiques aux ateliers de charité de la Constituante. Bien que nous n'ayons pas pu recueillir de réactions une fois l'ensemble des fonds employés à la fin de la période révolutionnaire, il y a fort à parier que l'opinion générale à l'égard de l'institution, qui était déjà peu enthousiaste à ses débuts, ne se soit un peu plus dégradée. La politique menée sous le Directoire en constitue un indice. L'assistance publique nationale disparaît et avec elle les ateliers de charité qui, depuis 1770, constituent un symbole de la centralisation de l'assistance¹⁰⁷⁴. Ce sont les communes qui doivent désormais organiser une assistance qui ne peut être destinée qu'à « *ceux qui promettent ou ont donné du travail* » c'est-à-dire les enfants ou les personnes âgées. L'indigent valide ne se voit plus pris en compte dans les programmes de secours publics du Directoire¹⁰⁷⁵. L'assistance que les bureaux de bienfaisance institués par la loi du 7 frimaire an V (27 novembre 1796) privilégient sont les secours à domicile donnés en nature.

Toutefois, cette situation n'est pas définitive et l'assistance par le travail réapparaît sous la période napoléonienne et durant tout le XIX^e siècle. À la faveur de nouvelles crises économiques et du chômage qui en est la conséquence le besoin de faire travailler les pauvres valides est toujours plus nécessaire. Aussi, les ateliers de charité sont à nouveau évoqués comme solution permettant de faire face à cette situation mais la vocation de l'institution change. Une redéfinition des objectifs de l'institution s'opère dans le sens d'un recentrage autour de la question du traitement de la pauvreté. On ne cherche plus à participer au développement économique en améliorant des voies de communication. Les ateliers de charité n'ont plus à se substituer au manque de fonds concernant l'entretien des chemins vicinaux qui seront pris en charge par des procédés spécifiques. L'utilité des

¹⁰⁷³ Cf. *Supra* p. 199 et s.

¹⁰⁷⁴ Le député Delecloy affirme que « *le gouvernement ne peut pas seul se charger de l'entretien du pauvre ; mais, en le mettant sous la sauvegarde de la commisération générale et de la tutelle des gens aisés, il doit donner l'exemple d'une bienfaisance limitée comme ses moyens* ». Delecloy, *Rapport sur l'organisation générale des secours publics*, séance du 12 vendémiaire an IV.

¹⁰⁷⁵ Récusant le principe du droit à l'assistance posé par la Constituante Delecloy affirme au contraire que « *le gouvernement ne doit rien à qui ne le sert pas. Le pauvre n'a le droit qu'à la commisération générale* ». *Ibid.*

travaux, bien que jamais totalement absente des enjeux entourant la mise en place des ateliers de charité, n'occupe plus la place primordiale qui a été la sienne sous l'Ancien Régime et la Révolution. Les pouvoirs publics semblent ainsi renoncer à l'ambition initiale de concilier l'intérêt des indigents avec celui des ouvrages en réorganisant l'institution en fonction de l'inutilité des pauvres que l'expérience des décennies précédentes a mis en évidence.

DEUXIÈME PARTIE

La renonciation des ateliers de charité :

**l'assistance par le travail face à
l'inutilité des pauvres
au XIX^e siècle**

La période couvrant les dernières décennies de l’Ancien Régime et la Révolution a démontré que les ateliers de charité ne sont pas un moyen pertinent pour réaliser des travaux ayant une utilité certaine. Prenant acte du constat de l’inutilité des pauvres, les hommes du XIX^e siècle reconsidèrent cette institution qui est loin d’avoir perdu tout crédit. En effet, l’idée selon laquelle le pauvre valide n’a droit à des secours qu’en contrepartie de son travail est toujours vivante. Aussi, les ateliers de charité sont régulièrement évoqués pour traiter les situations de chômage que connaissent les personnes dont la survie dépend étroitement du salaire qu’elles touchent chaque jour. Par conséquent, la période qui s’ouvre à la fin de la Révolution est marquée par une clarification des objectifs qui doivent être poursuivis lors de l’établissement d’ateliers de charité. Cette clarification ressort tout d’abord de certaines déclarations des autorités dauphinoises. Ainsi, le conseil général de la Drôme affirme en 1822 que les fonds employés en ateliers de charité sont nécessaires « *sous le triple rapport de l’humanité, de l’ordre et de l’utilité publique* »¹⁰⁷⁶. Une semblable conception est exprimée en Isère en 1847 par le sous-préfet de la Tour du Pin qui, en évoquant les ateliers de charité établis l’année précédente, déclare que « *cette idée est infiniment belle et heureuse, en ce qu’elle atteint le triple but de secourir l’indigence, de la préserver d’une funeste oisiveté et de faire ressortir une utilité générale* »¹⁰⁷⁷. Le XIX^e siècle apparaît comme celui de la définition définitive des objectifs des ateliers de charité. Ceux-ci sont clairement identifiés au nombre de trois. Les deux citations précédentes évoquent en premier lieu l’institution sous le « *rapport de l’humanité* » pour la première et comme devant poursuivre le « *but de secourir l’indigence* » pour la seconde. Par conséquent, le premier but des ateliers de charité est celui de l’assistance aux indigents. Ensuite, c’est sous le rapport de « *l’ordre* » et de la préservation « *d’une funeste oisiveté* » qu’ils sont évoqués. Dans un second temps, c’est donc à la protection de l’ordre public que l’on affecte les ateliers de charité. Enfin, est évoquée la nécessaire « *utilité publique* » ou « *utilité générale* » qui doit résulter de l’établissement des ateliers. Dans chacune des deux, non seulement les mêmes objectifs sont assignés aux ateliers de charité, mais en outre ils sont listés dans le même ordre. Par conséquent, on peut penser qu’au-delà de la simple énumération des objectifs, une certaine hiérarchie est établie entre eux. L’assistance et l’ordre public qui constituent les deux faces du traitement de la pauvreté viendraient avant

¹⁰⁷⁶ ADD 1N3/2, Délibération du conseil général de la Drôme pour la session de 1822.

¹⁰⁷⁷ ADI 2N4/2, Rapport du sous-préfet de l’arrondissement de la Tour du Pin au conseil d’arrondissement pour la session de 1847.

l'utilité des travaux qui est citée en dernière position. S'il faut prendre garde à ne pas exagérer le sens et la portée de ces déclarations, elles n'en demeurent pas moins, du fait de leurs similitudes malgré une période et un lieu d'expression différents, d'une étonnante proximité. Leur mise en avant permet ainsi de formuler l'hypothèse selon laquelle dans l'esprit des organisateurs des ateliers de charité, l'utilité des travaux ne devra plus prendre le pas sur les considérations liées au traitement de la pauvreté sous l'angle de l'assistance ou du maintien de l'ordre public.

Il convient immédiatement de préciser que cette hiérarchie des objectifs est une spécificité des ateliers de charité et pas nécessairement des autres modes d'assistance par le travail libre. Nous verrons en effet que, à l'inverse des périodes précédentes durant lesquelles les ateliers de charité constituaient le seul véritable mode d'assistance par le travail libre institutionnalisé, celle couvrant le XIX^e siècle et le début du XX^e a connu plusieurs autres modalités d'assistance par le travail. Ces dernières n'ont pas nécessairement de dénomination particulière ce sont simplement des travaux organisés pour augmenter la masse de travail disponible avec plus ou moins de règles encadrant leur organisation¹⁰⁷⁸. De plus, comme nous le noterons au cours de nos développements, certains ateliers n'ayant pas la dénomination d'ateliers de charité sont pourtant bel et bien organisés à la manière de ces derniers. Cette comparaison des ateliers de charité avec d'autres modalités d'assistance par le travail est possible dans la mesure où pour cette période nous serons en mesure de mettre à jour la spécificité des ateliers de charité d'après l'étude de leur encadrement juridique. Ce dernier n'est pas aisé à connaître précisément dans la mesure où comme l'expliquent les autorités valentinoises, « *les Ateliers de Charité ne sont régis par aucune législation* »¹⁰⁷⁹. Ce n'est donc que par le recoupement de différents éléments qui apparaissent de manière récurrente sur la période que nous pouvons découvrir quelles sont les règles qui, bien que n'étant formalisées par aucun texte, permettent de déterminer ce que sont les ateliers de charité. Cependant, sur une période couvrant environ un siècle, les différents moments de leur établissement nous sont connus avec plus ou moins de précision selon l'état des sources à notre disposition. Celui-ci est en effet très variable, pouvant aller de quelques documents évoquant

¹⁰⁷⁸ Nous rencontrerons ainsi des « ateliers de travail », des « travaux de secours » ou encore des « travaux extraordinaires pour occuper la classe indigente ». Pour un état des lieux des différentes dénominations données aux travaux destinés à l'assistance par le travail, cf. Annexe n° 4 : tableau comparatif de l'état des sources relatives aux ateliers de charité et autres travaux de secours établis dans les départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère au XIX^e siècle.

¹⁰⁷⁹ ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance. Règlement sur le service intérieur dudit établissement*, Valence, imprimerie et lithographie A. Teyssier et C^{ie}, 1881, p. 19.

l'existence d'un atelier de charité à une compilation de très nombreux éléments permettant d'avoir une connaissance détaillée du fonctionnement de l'institution. Par conséquent, certaines périodes seront plus souvent évoquées que d'autres en raison de l'abondance des sources à notre disposition¹⁰⁸⁰.

Toutefois, malgré une connaissance inégale suivant les périodes et les lieux d'installation des ateliers de charité, il apparaît nettement que tout au long du XIX^e siècle, les ateliers de charité possèdent les mêmes caractéristiques. Malgré les différents contextes de leur mise en place, leur plus ou moins grande généralisation sur le territoire national ou au sein des départements, la nature des fonds utilisés pour leur financement ainsi que les variations quant à la place des différents acteurs chargés de leur organisation (État, département, commune), c'est en vain que l'on cherche une évolution ou une rupture chronologique dans l'organisation de l'institution. Que l'on se situe du point de vue des motifs présidant à leur création, du traitement des indigents, des travaux réalisés ou de leur mode d'exécution, aucune transformation n'apparaît entre leur remise en route sous le régime napoléonien et leur disparition dans les premières décennies de la Troisième République. Cependant, cette unité d'ensemble n'exclut pas l'existence d'une juxtaposition de stratégies différentes de la part des pouvoirs publics selon le moment de l'établissement des ateliers de charité et les volontés des autorités dauphinoises ou nationales chargées de les organiser. Toutes ces situations montrent en définitive que c'est avant tout vers le traitement de la pauvreté que sont orientés les ateliers de charité, la résolution des enjeux économiques ne constituant plus un élément de premier plan pour les autorités. Désormais construite en fonction de la situation de l'indigent valide, la réglementation de l'institution trouve sa principale raison d'être dans la prise en charge de cette catégorie de la population. Elle peut être décrite comme une institution exceptionnellement mise en place pour venir au secours des personnes valides momentanément sans travail (chapitre 1). La recherche de l'utilité des travaux n'est pas absente de l'organisation des ateliers mais elle ne doit plus entraver la délivrance des secours. Fonction subsidiaire dans l'organisation des ateliers de charité, elle n'influera que dans une certaine mesure sur la condition de l'ouvrier assisté (chapitre 2).

¹⁰⁸⁰ Annexe n°4 : tableau comparatif de l'état des sources relatives aux ateliers de charité et autres travaux de secours établis dans les départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère au XIX^e siècle.

Chapitre premier.

Le secours extraordinaire des indigents valides : fonction principale des ateliers de charité au XIX^e siècle

Les ateliers de charité tels que conçus par les révolutionnaires avaient pour marque distinctive la non-intervention de la puissance publique. En effet, craignant la création d'une concurrence déloyale avec les entreprises privées, les collectivités publiques étaient tenues à l'écart de la réalisation des travaux. Des fonds étaient donc distribués aux autorités départementales qui se contentaient de les répartir au sein de leur territoire. Les travaux choisis étaient ensuite adjugés à un entrepreneur chargé de les réaliser sans que ne pèsent sur lui de contraintes particulières relatives à l'emploi d'ouvriers indigents. Les travaux de charité s'apparentaient donc à une simple augmentation des travaux publics ordinaires à certaines périodes de l'année. Or, les effets de cette politique sur l'assistance des indigents valides furent très incertains. Les exemples drômois et isérois laissent penser que les entrepreneurs, soumis à aucune contrainte, se contentèrent de réaliser des travaux sans que la prise en charge des indigents ne fasse partie de leur préoccupation. En revanche, lorsque les textes révolutionnaires étaient écartés comme dans les Hautes-Alpes, les intérêts des indigents valides étaient alors pris en considération dans l'élaboration de la réglementation des ateliers de charité.

Bien que les conventionnels aient commencé à marquer un tournant, l'échec de la politique d'assistance par le travail révolutionnaire menée par la Constituante et la Législative est manifeste. Pour autant, les ateliers de charité conservent encore un crédit qui en fait une institution toujours considérée comme pertinente pour traiter le phénomène de l'indigence des personnes capables de travailler. Mais pour que cet objectif de traitement de la pauvreté soit pleinement réalisé, l'institution doit être repensée. Tout au long du XIX^e jusqu'au début du XX^e siècle, les ateliers de charité vont se voir dotés d'un

cadre juridique déterminé par le besoin de prendre en charge l'indigence valide. Ce cadre possède des caractéristiques particulières qui nécessitent l'investigation de textes de nature très différente¹⁰⁸¹. Cette dispersion des sources règlementaires provient en particulier du fait que le pouvoir central intervient très peu par la loi. Au cours de la période, seule trois lois sont intervenues, celles du 6 novembre 1831, du 13 mars 1847 et du 18 janvier 1868. De plus, ces dernières ne sont prises que pour annoncer l'ouverture de crédits destinés à financer les ateliers, elles ne contiennent pas de dispositions règlementaires concernant leur organisation. De même pour les décrets remplissant une fonction identique pour la période 1853-1857¹⁰⁸² et en 1870¹⁰⁸³. Le cadre juridique des ateliers de charité n'apparaît que dans les circulaires ministérielles qui les suivent. Les circulaires peuvent également intervenir en dehors de tout vote de fonds. Dans la première moitié du XIX^e siècle le gouvernement a pris plusieurs circulaires pour appeler à organiser des ateliers de charité¹⁰⁸⁴ ou l'assistance par le travail sans préciser clairement la forme à adopter¹⁰⁸⁵. Mais bien souvent, elles ne règlent pas toutes les questions de fonctionnement de l'institution ou le font de manière peu précise se contentant de poser de grands principes. Par conséquent, en raison du peu d'implication du pouvoir central, une grande partie de la réglementation émane de ses représentants locaux – en particulier des préfets – ou des autorités administratives décentralisées qui sont chargées concrètement de mettre en place ces ateliers. Par ailleurs, il est de nombreuses situations où ces autorités agissent de leur propre initiative sans injonction gouvernementale. Les textes règlementaires locaux et les correspondances que les différentes administrations échangent entre elles sont donc précieux pour identifier précisément la manière dont cette institution est juridiquement organisée.

L'étude de l'ensemble de cet arsenal règlementaire permet de dessiner les contours de cette institution. Il apparaît alors que, contrairement à la période révolutionnaire, les ateliers de charité possèdent des caractères distinctifs qui les

¹⁰⁸¹ Pour une présentation synthétique de la succession des textes du pouvoir central, cf. Annexe n°4 : tableau comparatif de l'état des sources relatives aux ateliers de charité et autres travaux de secours établis dans les départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère au XIX^e siècle.

¹⁰⁸² Voir les décrets des 28 novembre 1853, 1^{er} et 26 février 1854, 20 décembre 1854, 22 septembre 1855, 28 décembre 1856 et 11 décembre 1857.

¹⁰⁸³ Décret du 28 novembre 1870.

¹⁰⁸⁴ Voir les circulaires du ministre de l'Intérieur des 28 octobre 1815, 23 septembre 1816, 9 décembre 1816, 6 octobre et 7 novembre 1817, 4 octobre 1829 et 21 octobre 1830.

¹⁰⁸⁵ Voir les circulaires du ministre de l'Intérieur du 8 novembre 1812, 25 septembre 1813, 6 août 1840, 25 octobre et 18 décembre 1846. Des textes ont également été pris par le ministre du Commerce et des Travaux publics. Ce sont les circulaires des 24 août, 9 septembre, 1^{er} octobre et 8 octobre 1831 ainsi que la circulaire du 25 octobre 1846.

démarquent des travaux publics ordinaires en ne variant quasiment pas au cours de la période. Ils deviennent ainsi un mode extraordinaire de réalisation de travaux car soumis aux impératifs imposés par la prise en charge des indigents valides. En effet, extraordinaires, les ateliers de charité le sont tout d'abord dans leur établissement. Se situant dans la lignée des considérations émises par les révolutionnaires, les penseurs et les autorités politiques du XIX^e siècle estiment qu'à l'image des situations de chômage auxquelles il s'agit de faire face, les ateliers de charité doivent nécessairement être temporaires et intervenir exceptionnellement (section 1). Par ailleurs, extraordinaires, ils le sont dans leur fonctionnement. Les organisateurs des ateliers de charité entendent avant tout s'assurer que les indigents valides soient exclusivement employés dans les ateliers de charité. Par conséquent, la sélection des ouvriers admissibles alliée à l'organisation de travaux réalisables par cette catégorie de personnes fait que l'administration des ateliers de charité ne pourra emprunter les règles habituellement utilisées pour la réalisation des travaux ordinaires (section 2).

Section 1.

La contingence de l'assistance par le travail des indigents valides

La Révolution française a sensiblement remis en question le fonctionnement des ateliers de charité tel qu'il a été imaginé et construit sous l'Ancien Régime. La rupture s'est faite en particulier au sujet de l'organisation dans le temps de l'institution. Alors que les ateliers de charité avaient tendance à acquérir une certaine permanence sous l'Ancien Régime puisque chaque année pendant vingt ans des fonds ont été mis à disposition de la province, les révolutionnaires ont stoppé ce processus en insistant sur le caractère nécessairement temporaire de l'institution. Effrayés par les conséquences que la permanence d'une telle institution pouvait avoir sur la marche de l'économie du pays en concurrençant les activités ordinaires, les révolutionnaires l'ont limitée à n'être établie que dans des situations de détresse momentanée. Cette caractéristique a été maintenue au XIX^e siècle et Nadine Vivier en fait le principal élément permettant de distinguer les ateliers de charité établis au cours de cette période de ceux mis en place sous l'Ancien Régime¹⁰⁸⁶. Mais alors que cet auteur n'envisage les ateliers de charité de cette manière que pour la première moitié du siècle, l'étude de cette institution jusqu'à la veille de la première guerre mondiale en Dauphiné, permet d'affirmer que le caractère extraordinaire de cette institution est une constante sur toute la période. Consécutivement à une crise économique majeure ou aux « mortes saisons » durant lesquelles les travaux ordinaires cessent, l'établissement des ateliers de charité répond à un besoin social bien spécifique : parer aux effets d'un chômage temporaire subi par les pauvres valides (§1). En aucun cas cette institution ne saurait toutefois être reconduite automatiquement d'année en année. Comme sous la Révolution, on redoute la trop grande implication de l'administration

¹⁰⁸⁶ Dans sa courte définition des ateliers de charité, Nadine Vivier explique que « nombreux sous l'Ancien Régime, ces ateliers n'existent plus que de façon temporaire durant les crises de la première moitié du siècle ». Vivier Nadine, *Dictionnaire de la France du XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 2002, p. 26.

dans le domaine de l'assistance des indigents valides. Toute reconnaissance d'un quelconque caractère obligatoire des ateliers de charité est considérée comme impossible en raison de la déstabilisation de l'ordre social qu'une telle mesure provoquerait (§2).

§1. La définition de l'utilité sociale des ateliers de charité : parer aux effets du chômage

L'établissement d'ateliers de charité est toujours le résultat de la survenance d'une situation difficile engendrant un accroissement important du nombre d'individus valides sans travail. Il s'agira ici de déterminer à la fois quelle est la nature des situations de chômage pour lesquelles les ateliers de charité sont mobilisés (A) et quels sont les remèdes que les autorités en charge de l'organisation des ateliers espèrent apporter grâce à eux (B).

A. La nature du chômage combattu par les ateliers de charité

Les ateliers de charité sont mobilisés par les différentes autorités administratives pour faire face au principal fléau qui affecte le quotidien des ouvriers du XIX^e siècle qu'est le chômage. Plus encore que par l'effet d'une baisse de salaires qui peut survenir suivant la fortune du secteur agricole, le journalier ou le manouvrier voient leurs conditions de vie gravement affectées par la survenance de périodes de non travail trop importantes¹⁰⁸⁷. L'administrateur du bureau de bienfaisance de Valence explique ainsi en 1880 que « *les ateliers de charité sont un mode d'assistance auquel on a recours lorsqu'une calamité quelconque prive à la fois un certain nombre de travailleurs de leur travail habituel* »¹⁰⁸⁸. L'assistance par le travail et en particulier les ateliers de charité sont donc régulièrement envisagés pour endiguer les effets de ce phénomène. Ainsi, si l'État organise ce type de

¹⁰⁸⁷ Robert Laurent explique que jusque vers la mi-siècle les salaires « *stagnent ou ne varient que lentement [...]. Il est vrai qu'ils offrent une résistance d'autant plus grande à la baisse qu'ils sont proches du minimum vital de l'époque. Aussi le manque à gagner se fait-il sentir pour les salariés beaucoup plus par le chômage que par la baisse du taux de salaire* ». Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *Histoire économique et sociale de la France* ; Tome 3, *L'avènement de l'ère industrielle : 1789-1880*, Paris, PUF, [1^e éd. 1976], 1993, p. 744.

¹⁰⁸⁸ ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance... op. cit.*, p. 18.

travaux essentiellement pour combattre les effets du chômage survenu à la suite de crises majeures liées aux crises de subsistances qui parsèment une grande partie le XIX^e siècle (1), les départements et les autres échelons administratifs inférieurs utilisent les ateliers de charité pour parer aux conséquences du chômage saisonnier que subit régulièrement l'ouvrier agricole ou industriel (2).

1. La lutte contre le chômage conjoncturel provoqué par les crises de subsistance au niveau national

Lorsqu'ils sont organisés sous la direction du pouvoir central, les ateliers de charité sont destinés à remédier au chômage consécutif à la survenance des crises de subsistances (a). Crises qui ont été fortement ressenties en Dauphiné et qui ont provoqué des effets particuliers correspondant au contexte économique spécifique du territoire qu'il convient de présenter brièvement (b).

a. La correspondance entre crise de subsistances et ateliers de charité

Depuis le début du fonctionnement de l'institution en 1770, crises de subsistances et ateliers de charité sont intrinsèquement liés. C'est essentiellement pour faire face aux conséquences sociales des mauvaises récoltes et de la disette qui s'ensuit que l'institution a été établie sous l'Ancien Régime. Or, alors que la période post révolutionnaire se caractérise par le développement du secteur industriel, « *la crise immémoriale de sous-production* » ne disparaît pas. Bien au contraire, elle se maintient et continue de frapper le pays durant les deux premiers tiers du XIX^e siècle¹⁰⁸⁹. Ernest Labrousse note ainsi l'existence de neuf crises céréalières du XIX^e siècle ayant entraîné des temps particulièrement difficiles : 1800-1803, 1810-1813, 1815-1818, 1828-1832, 1839-1840, 1846-1847, 1853-1857, 1861-1862, 1866-1868. Il cible en outre certaines années particulières de pénurie multiple durant lesquelles plusieurs types de produits autres que les céréales sont affectés par la mauvaise récolte. C'est le cas des années 1817, 1832, 1839-1840, 1846-1847, 1854-1856 et 1867-1868¹⁰⁹⁰. Or, à quelques exceptions près, il

¹⁰⁸⁹ Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 987-1002.

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, p. 994 et 1004.

convient de constater que l'intervention de la grande majorité des textes du pouvoir central établissant des ateliers de charité ou toute autre catégorie de travaux de secours correspond à ces périodes de crises de subsistances.

Tableau n° 7 : Correspondance entre les périodes de crises de subsistances et les textes instituant des ateliers de charité ou tout autre mode d'assistance par le travail

Périodes de crises de subsistances majeures	Textes du pouvoir central
1800-1803	
1810-1813	Circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 novembre 1812
	Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 25 septembre 1813
1815-1818	circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815
	Circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 1816
	Ordonnance du roi du 9 décembre 1816
	Circulaires du ministre de l'Intérieur des 6 octobre et 7 novembre 1817
1828-1832	Circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 octobre 1829
	Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830
	Circulaires du ministre du Commerce et des Travaux publics des 24 août, 9 septembre et 8 octobre 1831
	Loi du 6 novembre 1831
1839-1840	Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 août 1840
1846-1847	Ordonnance du ministre du Commerce et des Travaux publics du 25 octobre 1846
	Ordonnance royale du 18 décembre 1846
	Loi du 13 mars 1847
	Décret du 22 septembre 1848
1853-1857	Décrets des 28 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854
	Décret du 20 décembre 1854
	Décret du 22 septembre 1855
	Décret du 28 décembre 1856
	Décret du 11 décembre 1857
1861-1862	
1866-1868	Loi du 18 janvier 1868
	Décret du 28 novembre 1870

Cette correspondance entre l'organisation des ateliers de charité et les périodes de crises de subsistances est d'autant plus marquante que, non seulement ces textes interviennent au cours de périodes de mauvaises récoltes mais que très peu de textes interviennent en dehors de ces périodes. Seuls les décrets du 22 septembre 1848 et du 28 décembre 1870 échappent à la règle. Toutefois, ils ne sont pas complètement étrangers aux crises de subsistances évoquées. Ils interviennent tous deux dans des contextes de crises politiques graves comme la révolution de 1848 ou la guerre franco-prussienne de 1870-1871. Ces deux évènements suivent une crise majeure de subsistances dont on peut penser qu'ils en prolongent et aggravent les effets¹⁰⁹¹. Aucun des textes pris par le pouvoir central n'est donc déconnecté des dépressions économiques consécutives aux crises de subsistances. Il faut toutefois préciser que dans ces deux premiers tiers du XIX^e siècle les grandes crises économiques ne sont pas uniquement la conséquence de mauvaises récoltes. Bien souvent, les crises de sous-production agricole se doublent d'une crise industrielle qui se produit par ricochet. En effet, il est fréquent que la crise agricole soit à la base d'une récession plus générale qui touche l'industrie¹⁰⁹². Parfois la logique est inversée. Avec le développement de l'industrie au XIX^e siècle, ce secteur tend à développer ses propres crises qu'une mauvaise récolte va simplement aggraver¹⁰⁹³. Dans ce cadre, les ateliers de charité ont vocation à prendre en charge des situations de chômage aussi bien agricole qu'industriel, dans les villes et dans les campagnes. Cependant, que la crise de subsistances ait un rôle déclencheur d'une dépression économique ou qu'elle soit seulement un facteur aggravant d'une situation trouvant ses racines dans le secteur industriel, commercial ou bancaire, il est frappant de constater que

¹⁰⁹¹ Ernest Labrousse précise que « *l'économie ne joue pas seule sur la crise périodique et générale de l'économie. Economie et politique se rencontrent. Des faits non périodiques et non économiques [...] peuvent réagir sur ces crises et leur donner une dimension particulière* » et l'auteur de citer le cas des révolutions à l'image de celles de 1789, 1830 et 1848 ainsi que le cas des guerres en prenant pour exemple celle de 1870-1871. *Ibid.*, p. 1014. Sur les conséquences économiques de la défaite française de 1870, voir Jean-Charles Asselain, *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours* ; t. 1. *De l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Seuil, 1984, p. 159-160.

¹⁰⁹² Ernest Labrousse explique en effet que jusqu'à la fin de la décennie 1860 « *la plupart des crises de subsistances concordent ou voisinent les crises économiques générales. L'approche de la mauvaise récolte, les mauvaises « apparences » peuvent annoncer les débuts de la crises industrielles des biens de consommation, et notamment du textile* ». Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 1003. L'historiographie plus récente, sans fondamentalement remettre en cause le schéma labroussien, est venue tempérer l'importance du phénomène de sous-production agricole parmi les causes de déclenchements des crises industrielles. Pour une synthèse de ces nouvelles découvertes, voir Patrick Verley, *Nouvelle histoire économique de la France contemporaine* ; t. 2. *L'industrialisation (1830-1914)*, Paris, La Découverte, 1995, p. 10-15.

¹⁰⁹³ D'après Ernest Labrousse « *une crise agricole peut précéder la crise générale* » mais l'inverse est également vrai, « *une crise commerciale – par exemple bancaire –, ou une crise industrielle partielle, peut précéder la crise agricole qui vient alors dramatiser le tout en profondeur. Et bien d'autres enchevêtrements sont possibles* ». Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 1004.

dès qu'elle intervient, le pouvoir central tente systématiquement de remédier à ses effets par le biais de l'assistance par le travail et notamment des ateliers de charité. Cette observation est renforcée par le constat que la fin de ces crises et du phénomène des disettes dans le pays est concomitante de la disparition des textes du pouvoir central incitant à la mise en place de l'assistance par le travail. En effet, c'est au cours de la décennie 1861-1870 que l'on constate « *la disparition progressive des disettes* »¹⁰⁹⁴. La mondialisation du marché des grains permet de compenser les éventuelles périodes de sous-production grâce aux importations. Robert Laurent peut ainsi parler de cette « *salutaire invasion qui épargne la disette* »¹⁰⁹⁵. Aussi à partir de la décennie 1870, la France ne connaîtra plus les grandes disettes du passé et le pouvoir central cesse pour plusieurs décennies d'édicter des textes incitant à l'organisation de l'assistance par le travail libre¹⁰⁹⁶. Pourtant, les grandes crises économiques entraînant d'importantes vagues de chômage ne disparaissent pas, bien au contraire¹⁰⁹⁷. Mais elles sont d'une nature nouvelle caractérisée par l'absence de rôle déclencheur des crises de sous-production agricole et la prédominance des « *faits relevant de l'investissement et de la production industrielle, reliés aux phénomènes monétaires, du crédit et de la bourse* »¹⁰⁹⁸.

Par conséquent, il semble possible d'affirmer que ces textes, presque exclusivement édictés en période de mauvaises récoltes et absents lorsque ces dernières ne jouent plus un rôle moteur dans le développement de la conjoncture économique, ont pour but de pallier le manque de travail exceptionnellement important qu'elles entraînent puisqu'« *une récession de longue durée, une crise cyclique aggravent considérablement le chômage qui, en temps normal, n'est que saisonnier* »¹⁰⁹⁹. Au cours de cette période qui couvre les deux premiers tiers du XIX^e siècle les ateliers de charité apparaissent moins

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, p. 766.

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, p. 721.

¹⁰⁹⁶ Ces textes issus du pouvoir central réapparaîtront dans les années 1890, mais pour de toutes autres causes que nous analyserons plus loin dans notre développement. Cf. *Infra*. p. 660 et s.

¹⁰⁹⁷ Michelle Perrot liste les années de « *grandes vagues de chômages liées aux crises cycliques* » qui auront lieu jusqu'en 1914. Ce sont les années 1873, 1876, 1883-1886, 1896, 1900, 1907-1908, 1913. Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *Histoire économique et sociale de la France* ; Tome 4, volume 1, *La croissance industrielle : 1880-1914*, Paris, Presses Universitaires de France, [1^e éd. 1979], 1993, p. 485.

¹⁰⁹⁸ « *Aux crises « mixtes des deux premiers tiers du siècle, où se mêlaient les phénomènes de sous-production agricole (céréales surtout) et les phénomènes de surproduction industrielle (relative aux capacités sociales de surconsommation) [...] ont succédé les crises de type contemporain à plus grande pureté capitaliste à partir du cycle 1873-1882 : le détonateur principal n'est plus la chute du pouvoir d'achat des paysans, et les fluctuations des prix des « grains » ne sont plus l'élément moteur du cycle. Ce sont les glissements progressifs mais irréversibles de la structure du produit national qui ont donné peu à peu le rôle essentiel dans le cycle, aux faits relevant de l'investissement et de la production industriels, reliés aux phénomènes monétaires, de crédit et de Bourse* ». *Ibid.*, p. 131-132.

¹⁰⁹⁹ Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 744.

comme une institution destinée à aider chaque pauvre sans travail considéré comme une victime de l'organisation sociale que comme un remède au phénomène du chômage provenant de la crise de subsistances. Les ateliers de charité semblent donc constituer les prémices d'une évolution qui ne s'enclenchera véritablement qu'à la fin du siècle où il ne s'agit plus d'apporter une aide à chaque indigent pris individuellement mais plutôt de traiter le chômage pris comme un fait social global¹¹⁰⁰. La référence à la cherté des denrées est d'ailleurs parfois explicite dans les textes. Ainsi dans sa circulaire du 23 septembre 1816, le ministre explique que son intention d'organiser des travaux de secours est motivée par « *l'influence que les intempéries ont exercée cette année sur les récoltes* »¹¹⁰¹. Il se fait encore plus précis dans le compte rendu qu'il fait au roi sur les mesures qu'il a prises pour y faire face en expliquant que « *la progression rapide qu'éprouvent le prix et la rareté des subsistances rendit par un effet inévitable le nombre de pauvres de plus en plus considérable, leurs moyens d'existence de plus en plus difficiles, leurs besoins de plus en plus pressants* »¹¹⁰². De la même manière le ministre de l'Intérieur demande aux préfets d'établir des ateliers de travail en 1854 en précisant que « *le but de cette mesure, il n'est pas besoin de le faire remarquer, est d'adoucir, pour ceux qui en sont l'objet, les privations qu'entraîne la cherté des subsistances* »¹¹⁰³. Cette référence à l'insuffisance des récoltes sera toujours mentionnée dans les circulaires qui suivront jusqu'en 1858¹¹⁰⁴. Enfin, les ateliers de charité préconisés par le ministre de l'Intérieur pour l'hiver 1867-1868 l'ont été dans le « *but de venir en aide aux populations qui éprouvent en ce moment les rigueurs de la saison, l'insuffisance de la dernière récolte et le ralentissement du travail industriel* »¹¹⁰⁵.

¹¹⁰⁰ Christian Topalov note en effet qu'à partir de « *la fin des années 1900, [apparaît] une nouvelle mise en forme de la question du chômage : son objectivation comme « fait social » ou comme « problème industriel* ». [...] *Il s'agit désormais d'expliquer, de mesurer et de prévenir le chômage plutôt que de classer, dénombrer et traiter les chômeurs* ». Christian Topalov, *Naissance du chômeur : 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994, p. 408.

¹¹⁰¹ ADD 151X1.

¹¹⁰² AN F¹⁵ 2773, Compte rendu du ministre de l'Intérieur adressé au roi des mesures pour assurer le soulagement de la classe indigente daté d'octobre 1817.

¹¹⁰³ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1853.

¹¹⁰⁴ Ainsi dans la circulaire du 21 novembre 1854, l'organisation des ateliers de charité est préconisée par le ministre de l'Intérieur car « *les rapports qui [lui] sont parvenus peuvent donner lieu à craindre que pendant l'hiver prochain les populations ouvrières n'aient encore à souffrir de la cherté des subsistances et du ralentissement des travaux* ». C'est également parce que des « *appréhensions se sont manifestées au sujet de l'insuffisance des récoltes* » que le ministre de l'Intérieur demande l'ouverture des ateliers de charité dans sa lettre aux préfets du 16 septembre 1855. Les fonds accordés aux départements par le ministre en vertu de sa circulaire du 15 avril 1857 le sont « *d'après [les] rapports sur la situation de [leur] département, au point de vue des subsistances et des travaux* ». Pour tous les textes cités voir ADI 6X10.

¹¹⁰⁵ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

Tous ces textes trouveront à s'appliquer en Dauphiné. Toutefois, avant d'en étudier plus précisément l'application il convient dans un premier temps de dresser un rapide tableau des phénomènes que subit le Dauphiné au moment où les textes du pouvoir central interviennent. La nature des dépressions économiques qui surviennent sur ce territoire se caractérisant par un perpétuel enchevêtrement des crises agricoles et industrielles.

b. Les crises en Dauphiné : l'enchevêtrement de crises industrielles et agricoles

Sur la période couvrant les deux premiers tiers du XIX^e siècle le Dauphiné a été frappé à des degrés divers par les différentes crises économiques survenues à l'échelle nationale au cours desquelles ont été édictés des textes imposant l'organisation de l'assistance par le travail libre. Toutefois, le territoire comporte certaines spécificités qu'il convient de mettre à jour. Si l'on en croit Pierre Léon, les crises économiques entraînant des périodes de chômage exceptionnellement importantes en Dauphiné peuvent se subdiviser en deux catégories. Celles qui, à l'image des crises d'Ancien Régime, sont fortement dépendantes des mauvaises récoltes et des difficultés alimentaires puis celles dépendantes des grandes crises internationales. La première catégorie trouve place dans la première moitié du XIX^e siècle. Ainsi la crise industrielle de 1811 « *sera relayée et accentuée par la crise alimentaire* ». La combinaison des deux a pour conséquence une augmentation considérable du prix des denrées qui provoque un état de misère important chez les manœuvres, les journaliers, les artisans, les ouvriers. Dans le domaine industriel on constate une importante baisse des prix et un effondrement de la production de l'industrie du textile dans les départements dauphinois¹¹⁰⁶. Le lien de causalité sera inversé au cours de la crise de 1816-1817. Elle trouve son fondement dans « *la crise agricole qui va jouer, une fois de plus, le rôle d'élément déclencheur* » et va entraîner une élévation des prix des subsistances qui aura des effets sur les prix industriels dont la chute conduira au déclin de l'activité¹¹⁰⁷. Cette dynamique se retrouve également dans la crise de 1828-1832¹¹⁰⁸ et dans celle de 1846-1847 qui pour la dernière fois commence comme

¹¹⁰⁶ Pierre Léon, *op. cit.*, p. 440-444.

¹¹⁰⁷ *Ibid.* p. 446-447.

¹¹⁰⁸ *Ibid.* p. 774-782.

toutes celles de l’Ancien Régime par une crise agricole¹¹⁰⁹. Dans la seconde moitié du siècle, le facteur alimentaire n’aura plus qu’une influence mineure sur les crises économiques. Pierre Léon explique en effet qu’« à partir de 1852 [...] la question alimentaire ne se posera plus en Dauphiné. Désormais, à une ou deux exceptions près, les récoltes dépassent les besoins, et surtout, le développement des chemins de fer et la grande navigation à vapeur, permettent d’amener sans peine, en cas de déficit, les quantités nécessaires de grains, soit des régions excédentaires, soit de l’étranger »¹¹¹⁰. Désormais les crises économiques que connaît le Dauphiné seront essentiellement déclenchées par les grandes crises mondiales, d’origine commerciale et bancaire. Tel est le cas de la crise industrielle de 1857 qui touche essentiellement les industries de grande exportation comme la métallurgie, la ganterie et la soierie. La cause de la mévente constatée dans ces secteurs est à rechercher dans l’effondrement des bourses américaines¹¹¹¹. De même les défaillances connues par l’industrie dauphinoise dans les années 1866-1868 sont consécutives aux événements d’Allemagne et à l’affaire de Luxembourg¹¹¹².

C’est dans ce contexte économique particulier du Dauphiné que vont se dérouler les grandes crises économiques au cours desquels le travailleur dauphinois aura à faire face au couple cherté des subsistances-rigueurs du chômage. C’est pour atténuer ses souffrances que les autorités locales utiliseront les textes du pouvoir central les incitant à organiser des ateliers de charité ou d’autres modes d’assistance par le travail libre. Mais ces institutions organisées à l’échelle de tout le pays dans des circonstances de grandes crises majeures sont également plus discrètement mises en place pour faire face à des situations de chômage qui se rencontrent ordinairement à certains moments de l’année au cours desquels l’activité économique diminue régulièrement.

2. La lutte contre le chômage saisonnier sur initiative locale

Les périodes de chômage rencontrées par les travailleurs lors des grandes crises cycliques ne constituent qu’un des aspects de la précarité qui caractérise leurs conditions d’existence. Le chômage est en réalité un élément consubstantiel à la vie du travailleur

¹¹⁰⁹ *Ibid.* p. 791-801.

¹¹¹⁰ *Ibid.* p. 804.

¹¹¹¹ *Ibid.* p. 806-813.

¹¹¹² *Ibid.* p. 825-826.

des campagnes comme de l'ouvrier de l'industrie. Leur travail est intermittent dans la mesure où ils sont tous deux soumis à un chômage saisonnier qui leur impose des épisodes récurrents d'inactivité influant grandement sur leur capacité à assurer leur subsistance et celle de leur famille¹¹¹³. Contre ce chômage saisonnier, les mesures sont prises essentiellement au niveau du département ou de la commune. Elles portent le plus souvent sur l'assistance par le travail libre, et en particulier sur l'organisation d'ateliers de charité. Ce chômage saisonnier se situe entre les périodes de chômage conjoncturel entraînées par les différentes crises cycliques. En Dauphiné, c'est en particulier celui de l'ouvrier agricole qui ne trouve pas de travail pendant l'hiver dans la mesure où l'activité est ralentie ou au point mort. En cette saison, les travaux des champs ont cessé et la circulation des denrées et des marchandises est rendue beaucoup plus difficile en raison des conditions climatiques. S'ouvre alors une situation particulièrement délicate à surmonter pour l'ouvrier qui s'aggrave à mesure que l'hiver avance puisque les réserves de denrées qu'il a pu faire sur la récolte précédente s'épuisent. Pour y faire face, il cherche à s'engager chez les grands exploitants de la commune afin de réaliser quelques travaux d'hiver (couper du bois, curer les canaux, réparations aux bâtiments...) ou à aller travailler dans les usines des villes à proximité¹¹¹⁴. Cependant, tous les ouvriers ne parviennent pas à se faire employer et l'intervention des pouvoirs publics apparaît alors indispensable. Le préfet de l'Isère évoque « *cette époque critique pour la classe pauvre* » au moment de l'hiver 1829-1830 lorsqu'il explique qu'« *à la fin de l'hiver les provisions de l'année précédente tirent à leur fin* ». Aussi ordonne-t-il de lui « *préparer les moyens de travail pour les mois de février et de mars, époque fâcheuse de l'année où la récolte prochaine est encore loin quand la récolte dernière est presque épuisée* »¹¹¹⁵. Le préfet indique ici toute la logique qui préside à l'organisation de ces travaux de charité. Ils sont destinés à être organisés à la fin de la période hivernale juste avant le début des premiers travaux agricoles qui commencent au printemps. Pendant ce court laps de temps, les conditions sont réunies pour mettre en place des ateliers de charité dans la mesure où d'une part, la situation des pauvres est la plus critique en raison de l'épuisement de leurs réserves et, d'autre part, la saison redevient plus favorable pour réaliser des travaux en

¹¹¹³ Concernant la situation du travailleur agricole entre 1800 et 1880, cf. Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 744-745. L'« *existence à cahot* » de l'ouvrier de l'industrie est clairement dépeinte par Alain Dewerpe, cf. Alain Dewerpe, *Le monde du travail en France 1800-1950*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 53.

¹¹¹⁴ Philippe Vigier, *La Seconde République dans la région alpine* ; t. 2, *Les paysans (1849-1852)*, Paris, Presses universitaires de France, 1963, p. 69.

¹¹¹⁵ ADI per 2437/7, Lettre du préfet de l'Isère aux maires du département du 5 janvier 1830.

extérieur, ce qui aurait été impossible en plein cœur de l'hiver. Cette logique motive également le vote de fonds par le conseil général du département des Hautes-Alpes chaque année à partir de 1818 et jusqu'en 1831. Le conseil général explique ainsi en 1818 que 35 000 francs sont affectés aux ateliers de charité « *afin d'occuper, pendant l'hiver de 1818 à 1819, la classe indigente* »¹¹¹⁶. Ce département est particulièrement touché par le chômage saisonnier que les ouvriers peuvent difficilement surmonter par leurs propres moyens. Le conseil général indique que « *le pays étant purement agricole, les pauvres ne peuvent se livrer à aucun travail, pendant l'hiver ; c'est par ce motif que le conseil a voté de mettre en réserve une somme assez considérable pour pourvoir à leurs besoins les plus pressants* »¹¹¹⁷. Dans la Drôme, autre département fortement agricole¹¹¹⁸, le vote de fonds à la destination similaire a lieu à peu près à la même période. En effet, entre 1821 et 1836 le conseil général du département de la Drôme prévoit des financements pour « *ateliers de charité, afin d'occuper pendant l'hiver [...], la classe indigente* »¹¹¹⁹. L'effort des autorités départementales drômoises se situe essentiellement sur cette période à cheval entre la Restauration et la Monarchie de juillet où « *la direction et le financement des dépenses sociales n'étaient pas le fait de l'Etat central mais des collectivités locales* »¹¹²⁰. Mais sous le Second Empire cette nécessité ne s'éteint pas, la situation du « *pauvre journalier* » est toujours aussi précaire. Pour lui qui « *consomme encore chaque jour le prix de son travail* », il est indispensable « *dès lors de lui procurer de l'occupation car le moindre chômage le jetterait dans la misère* »¹¹²¹. Grâce aux subventions gouvernementales versées chaque année entre 1853 et 1858, le département a les moyens de faire face à cette situation. Par la suite l'on trouve d'ailleurs encore des incitations épisodiques du préfet à l'organisation d'ateliers de charité afin de pallier l'augmentation des souffrances survenant en hiver¹¹²².

¹¹¹⁶ ADHA 3014386, Délibération du conseil général du département des Hautes-Alpes du 22 juin 1818.

¹¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹¹⁸ Alain Sauger nous décrit un département qui, entre 1814 et 1914, demeure « *à forte prédominance rurale* ». Il note ainsi qu'en 1851, 76 % de la population drômoise est rurale alors qu'à l'échelle de la France entière la moyenne est de 59 %. Alain Sauger, *La Drôme. Les drômois et leur département 1790-1990*, Pont-Saint-Esprit, La Mirandole, 1995, p. 126.

¹¹¹⁹ ADD 1N3/2, Délibération du conseil général du département de la Drôme, session de 1821.

¹¹²⁰ Marie-Cécile Thorat, *L'émergence du pouvoir local : le département de l'Isère face à la centralisation (1800-1837)*, Presses universitaires de Rennes et Presses universitaires de Grenoble, 2010, p. 284.

¹¹²¹ ADD 1X7, Délibération du conseil d'arrondissement de Nyons – session de 1857.

¹¹²² Sans parler d'ateliers de charité, le préfet engage les maires des communes de la Drôme à fournir du travail aux pauvres valides au cours de l'hiver 1860-1861. ADD 3K37, Circulaire du préfet de l'Isère aux maires du département du 1^{er} décembre 1860. De même, lors de l'hiver 1863-1864 le préfet incite les maires à aider les pauvres « *que la suspension momentanée du travail réduit à un dénuement imprévu* » ce qui a conduit, dans l'arrondissement de Montélimar, à l'organisation d'« *ateliers de charité en petit nombre sur quelques points de l'arrondissement pendant l'hiver* ». ADD 3K41, Circulaire du préfet de la Drôme

Cette volonté de venir en aide aux indigents valides pendant la saison hivernale ne s'est pas manifestée seulement au niveau de l'administration départementale mais également au niveau municipal. Au moment des grandes disettes des années 1846 et 1847, la mairie de Valence a prévu des ateliers en prenant bien soin d'adapter les travaux aux difficultés climatiques¹¹²³. L'année suivante, un adjoint au maire de la commune a conçu un vaste plan d'assistance par le travail afin de « *préparer les secours pour le soulagement des pauvres pendant la mauvaise saison* »¹¹²⁴. Le bouleversement politique et social de 1848 a également eu des conséquences en Isère où les villes de Grenoble et de Vienne ont dépensé des sommes considérables pour la mise en place d'ateliers municipaux¹¹²⁵. La municipalité de Grenoble en particulier n'en était pas à son coup d'essai puisque, en dehors de l'année 1848, elle a souvent organisé des ateliers de charité afin de pallier les effets du chômage saisonnier auquel ont dû faire face les ouvriers de la ville. Ainsi, les rigueurs de l'hiver 1834-1835 alliées à la cessation des grands travaux publics conduisent la commune de Grenoble à mettre en place ce type d'atelier pour venir en aide aux ouvriers de la ville dont un grand nombre se retrouve sans travail¹¹²⁶. Des causes similaires motiveront l'organisation de ces ateliers dans la ville entre 1842 et 1853. En raison de l'insuffisance des travaux publics de la ville pour fournir du travail aux sans emplois particulièrement nombreux pendant la saison d'hiver, les différents maires décident d'établir des ateliers de charité¹¹²⁷. En revanche en Isère, à l'exception d'une

aux maires du département du 15 janvier 1864 et ADD 6N2, Rapport du sous-préfet de Montélimar devant le conseil d'arrondissement – session de 1865.

¹¹²³ « *Pendant tout l'hiver, l'administration municipale a eu des ateliers où les ouvriers indigents ont été exclusivement admis. Lorsqu'il y avait de la neige, on les employait à l'enlever des rues, des places et des principaux chemins communaux. Lorsque la terre était gelée, on les employée à casser des cailloux pour déposer sur les chemins ; après le dégel on les a employés à ouvrir des fossés le long des chemins à creuser de trous d'arbres dans les promenades publiques, à niveler les abords de la cathédrale et du Palais épiscopal* ». ADD 6M636, Lettre du maire de Valence au préfet de la Drôme du 28 janvier 1847.

¹¹²⁴ ADD 151X1, « Rapport sur les secours à organiser pour le soulagement des pauvres de la commune de Valence » daté du 28 octobre 1848 par F. Dupré de Loire.

¹¹²⁵ Cf. *Infra* p. 379 et s. et 460 et s.

¹¹²⁶ « *M. le maire a exposé que les classes ouvrières et indigentes de la ville souffrent beaucoup en ce moment ; qu'il importe d'aviser aux moyens de soulager promptement une misère qui, dans les circonstances actuelles, doit devenir chaque jour plus profonde ; que les rigueurs d'un hiver prématuré, la suspension des travaux de fortifications, la stagnation du commerce de la ganterie (stagnation qui date déjà de plusieurs mois) et la funeste imprévoyance, l'insouciance de l'avenir qui caractérisent particulièrement les classes ouvrières sont les causes principales du mal signalé à l'attention du conseil* ». Aussi « *le conseil municipal vote, par addition au budget de l'exercice 1835, une somme de 10 000 f. pour des ateliers de charité* ». AMG 1D8, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 19 décembre 1834.

¹¹²⁷ Au cours de l'hiver 1845-1846, le maire de Grenoble explique que c'est « *en raison des besoins pressants qu'amène la saison [que] les ateliers ont été ouverts* ». AMG 2Q6, Lettre du maire de Grenoble à l'architecte voyer de la ville du 14 janvier 1846. En 1848, le maire Frédéric Taulier explique qu'il est nécessaire que « *les moyens d'existence qu'il s'agit de fournir aux ouvriers indigents puissent leur être conservés jusqu'au moment où les travaux de la campagne pourront commencer* ». AMG 2Q6, Lettre du maire de Grenoble au jardinier en chef de la ville du 6 février 1848. Il s'agit toujours de combattre le

initiative du préfet au cours de l'hiver 1864-1865¹¹²⁸, l'administration du département n'a pas mené de politiques d'assistance par le travail similaires à celle des deux autres départements dauphinois. Tout au plus le conseil général a-t-il exceptionnellement voté des fonds en 1826 pour un atelier de charité destiné à venir au secours des ouvriers de Vizille laissés sans emploi à la suite de la destruction de la manufacture qui les employait par un incendie¹¹²⁹.

Ces politiques locales sont menées essentiellement sous la Restauration, la Monarchie de juillet, la Deuxième République et, dans une moindre mesure, sous le Second Empire. Sous la Troisième République le phénomène du chômage saisonnier ne disparaît pas¹¹³⁰ et le Dauphiné connaît au cours de cette période l'organisation épisodique de travaux de secours en tout genre. Ces travaux sont essentiellement issus de l'initiative des administrations locales encouragée parfois par l'État¹¹³¹. Concernant les premières décennies suivant l'établissement de ce nouveau régime nos sources sont assez pauvres. Seule est parvenue à notre connaissance l'initiative du préfet de la Drôme d'établir pendant la saison rigoureuse des ateliers de charité au cours des hivers 1879-1880¹¹³² et 1880-1881¹¹³³. Toutefois, malgré la pauvreté des sources il paraît plausible que celle-ci révèle également une quasi-absence de ces ateliers. En effet, très peu

chômage saisonnier au cours de l'hiver 1851-1852 puisque les fonds votés doivent fournir du travail aux ouvriers qui « *se trouvent sans occupation pendant la mauvaise saison* ». AMG 2Q7, Lettre du maire de Grenoble au ministre de l'Intérieur du 30 octobre 1851.

¹¹²⁸ Le préfet de l'Isère incite les maires du département « *à voter, pour cet hiver, les fonds dont ils pourront disposer [...] pour l'exécution par ateliers de charité, de travaux d'utilité communale* ». ADI per 2437/22, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets et maires du département du 1^{er} octobre 1864.

¹¹²⁹ Dans son rapport au conseil général de l'Isère le préfet de l'Isère demande d'organiser un atelier de charité sur le chemin de Vizille au pont de Claix suite à l'incendie qui a frappé la ville de Vizille les 9 et 10 novembre 1825.

Le préfet de l'Isère indique que c'est « *en voyant des familles nombreuses d'artisans et d'ouvriers que la ruine de la belle manufacture de M. Périer laissait sans occupation et sans asile, sur le point de périr de misère* » qu'il demande que des fonds soient employés « *à un atelier de charité dans la gorge de l'étroit* ». ADI IN4/2, Rapport du préfet de l'Isère au conseil général du département, session de 1826.

¹¹³⁰ Michelle Perrot note qu'entre 1880 et 1914 « *les oscillations saisonnières demeurent fortes avec deux maxima d'emploi : octobre et mai. Elles peuvent atteindre jusqu'à 50 % de dénivellation dans le bâtiment, plus encore dans la petite industrie parisienne où la morte-saison dure plusieurs mois* ». Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), *op. cit.*, t. 4, volume 1, p. 484.

¹¹³¹ L'État dont nous avons vu précédemment qu'il a abandonné l'organisation de l'assistance par le travail à l'échelle nationale en temps de crises économiques, réapparaît à travers l'encouragement et le soutien à l'organisation des travaux de secours par les municipalités.

¹¹³² Le préfet considérant que « *la rigueur exceptionnelle de la saison ayant suspendu la plupart des travaux et accru considérablement le nombre des familles nécessitées* », a décidé de prévoir l'allocation d'une subvention pour les communes qui souhaiterait établir des « *ateliers de travail* ». ADD 3K56, Circulaire du préfet de la Drôme aux maires du département du 14 décembre 1879

¹¹³³ Pour remédier aux « *rigueurs de l'hiver* » particulièrement sensibles dans l'arrondissement de Die, le préfet considère qu'il est « *donc indispensable d'organiser dans les communes éprouvées des chantiers de charité qui permettent aux habitants de ces localités d'y travailler pendant l'hiver* ». ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de l'arrondissement de Die du 12 octobre 1880.

nombreux dans la Drôme, on n'en trouve plus aucune trace dans les deux autres départements dauphinois. Grâce aux enquêtes menées par le Gouvernement sur le chômage à partir de 1896¹¹³⁴, la situation des travaux de secours contre le chômage en Dauphiné nous est mieux connue. Mais là encore il est frappant de constater qu'ils sont en nombre beaucoup plus important dans le département de la Drôme¹¹³⁵. En effet, on apprend que onze communes ont régulièrement établi l'organisation de ce type d'assistance par le travail sur leur territoire entre 1890 et 1900 alors que dans les Hautes-Alpes seules les villes chefs-lieux du département¹¹³⁶ et en particulier les villes d'Embrun¹¹³⁷ et de Gap¹¹³⁸ organisent des ateliers destinés à pallier les effets du chômage saisonnier. À Embrun, il s'agit par ce biais de venir au secours des « *gens sans travail pendant la mauvaise saison* »¹¹³⁹. À Gap, la mairie indique que les ateliers de charité doivent être établis « *pendant l'hiver* » et fonctionnent généralement de novembre à avril¹¹⁴⁰. Quant au département de l'Isère, seules deux communes, Vienne¹¹⁴¹ et La

¹¹³⁴ Les considérations du pouvoir central sur l'assistance par le travail seront détaillées dans la suite de notre développement. Cf. *Infra* p. 669 et s.

¹¹³⁵ Les communes ayant organisé des travaux de secours sont celle de Saint-Laurent-en-Royans, Romans, Grane, Montélimar, Etoile, Bourg-les-Valence, Upié, Beaumont-les-Valence, Bourg-de-Péage, Chateauneuf d'Isère et Valence. ADD 151X3. Ainsi la commune de Montélimar explique ces travaux de secours ont été organisés à cause du « *chômage ordinaire pendant l'hiver* ». ADD 151X3, Lettre du préfet du département de la Drôme au sous-préfet de l'arrondissement de Montélimar du 30 janvier 1900.

¹¹³⁶ À propos des travaux de secours organisés au cours de la décennie 1890, le préfet des Hautes-Alpes explique que « *les communes chefs-lieux au moins, font annuellement exécuter, pendant l'hiver surtout, des travaux de voirie, qui servent à atténuer les misères du chômage involontaire* ». ADHA 3Z395, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets du département du 14 août 1899. Dans les campagnes en effet, le besoin de travaux de secours ne semble pas se faire sentir. Le sous-préfet de Briançon explique que dans son arrondissement « *les maires me démontrent que ce genre d'initiative n'a pas de raison de s'appliquer à leur région. Ils disent que la population de leur commune est essentiellement agricole et que par suite, l'ouvrier, le journalier n'y séjourne pas en hiver. Je reconnais, poursuit le sous-préfet, qu'en effet les briançonnais qui restent dans le pays sont en majorité de petits agriculteurs indifférents à la nécessité de trouver sur place une autre occupation pendant la mauvaise saison. Ceux qui désirent gagner quelque argent s'en vont en Provence pour une période de trois à six mois ou dans les grandes villes d'où ils reviennent au printemps* ». ADHA 10M56, Lettre sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 1^{er} mai 1902.

¹¹³⁷ Cette ville a établi tous les hivers des travaux de secours sur une période relativement longue puisqu'on en trouve sans discontinuer entre 1899 et 1916. Elle fait ainsi figure d'exception dans son arrondissement notamment puisque en 1901, le sous-préfet d'Embrun explique que « *les autres municipalités de l'arrondissement d'Embrun n'ont pas organisé des travaux de secours pendant l'hiver dernier* ». De même en 1903, il précise qu'à l'exception de la ville d'Embrun « *aucune autre commune de l'arrondissement d'Embrun n'a pratiqué ce mode d'assistance* ». ADHA 3Z395, Lettres du sous-préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes des 22 avril 1901 et 6 avril 1903.

¹¹³⁸ Des ateliers de charité ont été organisés entre 1899 et 1917. ADHA 10M56.

¹¹³⁹ ADHA 3Z395, Voir les états statistiques des travaux de secours en cas de chômage établis par le maire d'Embrun entre 1910 et 1916

¹¹⁴⁰ Voir les rapports établis chaque année, cf. ADHA 10M56.

¹¹⁴¹ Elle est la seule commune de l'Isère parmi celle ayant un budget d'au moins 100 000 francs mentionnée pour avoir organisé en son sein des travaux de secours entre 1890 et 1894. ADD 151X3, Enquête sur les travaux de secours pendant les années 1890 à 1895 dans les villes ayant un budget d'au moins 100 000 francs.

Mure¹¹⁴², semblent véritablement avoir mené une politique significative d'assistance par le travail contre le chômage. La commune de la Mure pour laquelle les archives sont assez complètes, organisent entre 1893 et 1901 des ateliers de charité afin d'aider les ouvriers sans travail suite à la disparition de la clouterie qui les employait jusque-là. Cette industrie comptait environ 600 personnes depuis 1870 mais à la fin du siècle la concurrence avec les machines étrangères entraîna sa disparition. Ces ouvriers y travaillaient « *pendant huit mois de l'année, le reste du temps étant réservé aux travaux des champs* »¹¹⁴³. La cessation de la clouterie a donc mis au chômage ses ouvriers qui souffrent particulièrement lors de la période hivernale. Le maire de la Mure entreprend donc d'ouvrir « *un chantier pour les plus malheureux en attendant le beau temps et les travaux agricoles* »¹¹⁴⁴. Comme les ateliers de charité départementaux de la première moitié du siècle, les chantiers de La Mure ne sont pas organisés au cœur de la mauvaise saison dont la rudesse rend impossible tout travail en extérieur mais « *vers la fin de l'hiver, dès les premiers beaux jours* »¹¹⁴⁵.

Quel que soit le type de chômage auquel les différentes autorités publiques souhaitent s'attaquer, les remèdes envisagés sont souvent les mêmes. En effet, les bénéfices attendus grâce à l'action des ateliers de charité sont de natures différentes mais ne varient pas au fil de la période. Les remèdes que l'État, les départements, les arrondissements ou les communes souhaitent apporter au chômage grâce aux ateliers de charité et autres travaux secours sont sensiblement les mêmes que l'on se situe sous la Restauration ou au cœur de la Troisième République.

B. La nature des remèdes administrés par les ateliers de charité

Après avoir identifié les causes qui justifient la mise en place des ateliers de charité au XIX^e siècle et au début du XX^e, il convient désormais de déterminer quels sont les effets attendus de l'établissement de cette institution. Gérando donne à ce sujet un

¹¹⁴² La commune de la Mure a mis en place des ateliers de charité entre 1893 et 1901. ADI 2O 269/2.

¹¹⁴³ Victor Miard, *La Mure et la Matheysine à travers l'histoire*, Bellegarde, imprimerie Sadag, 1965, p. 250.

¹¹⁴⁴ ADI 2O 269/2, Lettre du maire de la Mure au préfet de l'Isère du 22 février 1894.

¹¹⁴⁵ ADI 2O 269/2, Lettre du maire de la Mure au préfet de l'Isère du 7 mars 1898.

résumé clair de la raison d'être des ateliers de secours en expliquant que « *lorsque, par l'effet de quelques circonstances extraordinaires, un grand nombre de personnes valides se trouvent à la fois privées de leur emploi accoutumé, la création d'ateliers publics temporaires s'offre naturellement tout ensemble, et comme un secours pour ceux qui souffrent et comme un moyen de maintenir l'ordre dans la société* »¹¹⁴⁶. Les pouvoirs publics ont recours à ces ateliers de charité lorsque deux conditions sont réunies : la survenue de circonstances extraordinaires et le chômage massif qu'elles entraînent. Leur établissement est donc motivé par la nécessité de gérer un afflux exceptionnellement massif de chômeurs et l'auteur met en évidence les deux manières selon lesquelles ils permettent de faire face à ce phénomène. Tout d'abord, en leur apportant de quoi subsister, les ateliers de charité permettent d'agir en faveur des indigents en améliorant leurs conditions d'existence (1). Mais ils sont également utilisés en faveur du reste de la société. La dimension collective et numérique du chômage rend celui-ci menaçant. Il s'agit donc de protéger la société des éventuels excès que les sans travail peuvent être amenés à commettre du fait de la situation de détresse dans laquelle ils se trouvent. Pour cela, les ateliers de charité sont utilisés dans le but d'opérer un contrôle du comportement de ces derniers (2).

1. Entre ressource et moralisation : un moyen d'aider l'indigent valide

Le chômage est la principale source de dégradation des conditions d'existence de l'ouvrier. Aussi, en tant qu'institution destinée à atténuer les effets de ces périodes de non-emploi, les ateliers de charité et autres modes d'assistance par le travail ont avant tout pour objectif de fournir des moyens de subsistances aux pauvres valides. Les premiers textes ministériels affirment clairement cet impératif. Le ministre de l'Intérieur explique dans sa circulaire du 28 octobre 1815 que pour répondre aux « *besoins que pourra éprouver, pendant la saison rigoureuse et dans les circonstances actuelles, la classe ouvrière et indigente* » le roi souhaite voir mis en place en particulier des « *travaux de charité* ». En effet, « *l'intention du Roi est que rien ne soit négligé pour occuper les bras oisifs, afin d'assurer l'existence des familles qui n'ont de ressources que dans leur*

¹¹⁴⁶ Joseph-Marie de Gerando, *De la bienfaisance publique*, 4 vol., Paris, Jules Renouard, 1839, p. 17.

travail »¹¹⁴⁷. En 1817, le ministre de l'Intérieur loue les bienfaits des ateliers de charité en mentionnant que grâce à eux le pauvre « *a trouvé dans son salaire les moyens d'acheter le pain nécessaire à ses subsistances et à celles de sa famille* »¹¹⁴⁸. Les ateliers de charité sont donc avant tout considérés comme des institutions permettant au pauvre valide de trouver un « *moyen d'existence* »¹¹⁴⁹ pendant la période de non-emploi qu'il traverse grâce au salaire qui lui sera versé. Comme sous l'Ancien Régime, il est un moyen pour lui d'atteindre les hauts prix des subsistances auquel il doit faire face en période de crise¹¹⁵⁰ ou plus généralement de faire en sorte que la morte saison hivernale ne soit pas trop éprouvante.

Mais le bénéfice pour l'indigent ne se limite pas à l'aspect matériel de l'assistance, les ateliers de charité sont également préconisés pour les bienfaits moraux dont ils sont porteurs pour l'ouvrier venant y travailler. En effet, il s'agit de lui permettre de pourvoir à sa subsistance mais d'y pourvoir par « *un moyen honorable* »¹¹⁵¹. Au cours du XIX^e siècle, une des fonctions les plus importantes de la bienfaisance est la moralisation du pauvre. L'ensemble de la doctrine constate en effet que celui-ci se caractérise par ses mœurs dissolues¹¹⁵². Chez les « libéraux », les vices du pauvre sont même présentés comme les causes principales de sa condition misérable. Pour Duchâtel, un des auteurs les plus influents en matière d'assistance sous Charles X, « *l'oisiveté, le désordre,*

¹¹⁴⁷ ADD 151X1.

¹¹⁴⁸ AN F¹⁵ 2773, Lettre du ministre de l'Intérieur aux préfets datée de mai 1817. La même expression sera employée quarante ans plus tard lorsque le ministre de l'Intérieur prévoit l'organisation d'ateliers de travail « *afin d'assurer par un salaire quotidien l'existence des familles qui n'ont d'autres ressources que l'emploi de leurs bras* ». ADI 6X9, circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 novembre 1853.

¹¹⁴⁹ Cette expression est utilisée à de nombreuses reprises tout au long de la période. Par exemple, le terme est employé dans la circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 1816, dans celle du 21 octobre 1830 ou encore quarante ans plus tard dans celle du 28 novembre 1870. Mais elle apparaît également au niveau local, le conseil municipal de Grenoble prévoit ainsi en 1848 que les ateliers de charité sont établis pour fournir « *des moyens d'existence aux ouvriers nécessiteux* ». AMG 1D17, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 2 décembre 1848. De même dans celui de la commune d'Aspres les Veynes dans les Hautes-Alpes.

¹¹⁵⁰ Lors de la grave crise de 1846-1847 le préfet explique dans quelle mesure les ouvriers auront à souffrir de la cherté des subsistances : « *une nombreuse population ouvrière dépourvue d'ouvrage, se trouve réduite à une misère d'autant plus réelle que les denrées de première nécessité, les pommes de terre et le pain, y sont à un prix exorbitant : les pommes de terre, dont les 50 kilos ne coutent dans les années dernières que 1,5 à 2 f se payent à Grenoble 7,5 à 8 f. d'un autre côté, les mercuriales établissent que cette région est celle du royaume dans laquelle les céréales ont atteint le prix le plus élevé. A la vérité, les pommes de terre, cette précieuse ressource pour l'alimentation de toutes les classes et plus particulièrement pour l'alimentation des ouvriers n'ont donné qu'une récolte négative ou des produits presque généralement gâtés ; les récoltes des céréales n'ont été que dans la proportion de moitié au plus des récoltes ordinaires* ». ADI 1S1/13, Lettre du préfet de l'Isère au sous secrétaire d'État des travaux publics du 20 octobre 1846.

¹¹⁵¹ ADI 6X9 Circulaire du ministre de l'Intérieur du 9 septembre 1854.

¹¹⁵² Diane Roman affirme que « *dans l'ordre libéral, la bienfaisance a une fonction définie : moraliser le pauvre, cet individu débauché et irresponsable* ». Diane Roman, *op. cit.*, p. 55.

l'imprévoyance, sont les causes les plus générales de la misère » et le même de rajouter que « *la plus grande partie de la misère provient des fautes de l'homme* »¹¹⁵³. Cette idée est reprise dans le dernier tiers du siècle par Puerari¹¹⁵⁴ ou Siegfried¹¹⁵⁵. Le lien de cause à effet est parfois plus nuancé. Ainsi chez certains « conservateurs » comme Villeneuve-Bargemont, Morogues ou Gerando, c'est surtout la disparition des anciennes structures (familiales, professionnelles, sociales) qui engendre les vices du pauvre abandonné à lui-même¹¹⁵⁶. Chez les penseurs les plus progressistes la logique est complètement renversée. Pour Buret, « *dans un grand nombre de cas, c'est la misère qui provoque le vice* »¹¹⁵⁷.

Mais quelle que soit la nature du lien établi entre misère et vice, tous ces auteurs s'accordent sur un point : le pauvre est moralement désordonné. Ils partagent l'idée que l'individu se prémunira efficacement contre la misère s'il parvient à discipliner ses comportements¹¹⁵⁸. Moraliser le pauvre est donc un élément essentiel du traitement de la misère. Dans cette perspective, se développent les thèmes de l'éducation¹¹⁵⁹, du patronage¹¹⁶⁰, de la prévoyance¹¹⁶¹ et en particulier du travail qui est considéré depuis la Révolution comme le moyen privilégié pour rendre l'individu vertueux¹¹⁶². L'oisiveté est

¹¹⁵³ Tanneguy Duchâtel, *De la charité dans ses rapports avec l'état moral et le bien-être des classes inférieures de la société*, Paris, Mesnier, 1829, p. 154.

¹¹⁵⁴ « *Cherchez les causes de la misère [...], vous trouverez souvent la maladie, plus souvent encore la paresse, l'ivrognerie, la débauche, l'abandon de la femme et des enfants par le mari* ». Eugène Puerari, *La question sociale et la société*, Paris, Guillaumin, 1874, p. 127 cité in Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 222-223.

¹¹⁵⁵ « *La misère [...] est dans un très grand nombre de cas, la conséquence du vice* ». Jules Siegfried, *La misère, son histoire, ses causes, ses remèdes*, Le Havre, Poinson, 1877, p. 213 cité in Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 223.

¹¹⁵⁶ *Ibid.*

¹¹⁵⁷ Eugène Buret, *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France : de la nature de la misère, de son existence, de ses effets, de ses causes*, Paris, Paulin, 1840, p. 251 cité in Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 223.

¹¹⁵⁸ Philippe Sassier explique que « *le XIX^e siècle est en outre pénétré de la subjectivité de la misère. Puisqu'elle n'est pas déterminée par la stricte condition matérielle mais par la capacité de chacun à se garder des affres des appétences, moraliser le pauvre, c'est-à-dire discipliner ses passions, équivaut ni plus, ni moins à abolir la misère. [...] Plus que l'argent, c'est la morale qui défend de la misère* ». Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 230.

¹¹⁵⁹ Pour Buret, « *l'éducation est sans contredit un des moyens les plus propres à relever les classes inférieures de l'abjection où elles sont plongées ; c'est à elle que revient la mission d'effacer les souillures de l'âme humaine* ». Eugène Buret, *op. cit.*, p. 311 cité in Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 231.

¹¹⁶⁰ Le régime du patronage systématisé notamment par Frédéric Le Play dans sa *Réforme Sociale* constitue la doctrine officielle du Second Empire. Il suppose que le patronat doit, dans la conduite de ses affaires, viser l'amélioration morale et matérielle des ouvriers. Le patron est envisagé comme un père pour l'ouvrier et l'entreprise comme un école, un lieu d'éducation, de promotion, de réformation. Pour une synthèse des principes du patronage voir François Ewald, *Histoire de l'État providence*, Paris, Grasset, 1996, p. 73-102.

¹¹⁶¹ Le XIX^e siècle voit notamment se développer les premières caisses d'épargne et les sociétés de secours mutuels. Pour une histoire de la mutualité voir notamment Michel Radelet, *Mutualisme et syndicalisme : ruptures et convergences de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1991.

¹¹⁶² « *Le travail est la valeur centrale de la nouvelle éthique sur laquelle se fonde la société républicaine : il représente la vertu par excellence, une consolation de l'âme [...]. Il est en ce sens un puissant facteur de moralisation, car il suscite l'ordre, un esprit d'économie, une sobriété dans les mœurs qu'aucune loi ne*

ainsi toujours dénoncée comme mère de tous les vices et la figure de l'ouvrier travailleur est parée de toutes les vertus¹¹⁶³. Dans la première moitié du siècle le travail est au cœur de l'assistance, non pas tellement pour le salaire qu'il procure mais en raison du « *comportement social et socialisé* »¹¹⁶⁴ qu'il engendre chez le pauvre. Aussi, comme l'explique Giovanna Procacci, « *le travail n'élimine pas la pauvreté par la relative aisance qu'il procure, mais parce qu'il fonde une nouvelle éthique* »¹¹⁶⁵. Les ateliers de charité sont donc parfaitement intégrés dans cette vision d'une assistance essentiellement moralisatrice. Ainsi dans ses conclusions à propos des secours en travaux qui doivent être donnés aux indigents valides, le baron de Gerando, autorité en matière d'assistance¹¹⁶⁶, explique en 1839 qu'« *il ne s'agit pas seulement, comme on le suppose, d'atteindre un but économique, en fournissant à l'indigent un moyen de subsister par le produit de son travail, et réduisant d'autant les sommes dépensées en secours : il s'agit surtout d'atteindre un but moral, d'occuper l'indigent utilement pour la société et pour lui-même. Il y a peu à espérer comme spéculation, du produit d'une telle industrie ; mais il y a beaucoup à attendre de ses effets sur les mœurs des pauvres, alors même que la spéculation serait infructueuse* »¹¹⁶⁷. Au cours de l'organisation des ateliers de charité cette dimension morale de l'assistance qu'ils doivent apporter est très présente. Ainsi, en hiver 1816-1817 le ministre explique son choix d'affecter des fonds « *pour être appliqués à des distributions de secours et plus particulièrement à des travaux de charité* »¹¹⁶⁸ par le fait que « *des secours en argent ou en nature soulagent momentanément le pauvre, mais ils le laissent dans l'oisiveté, ils l'habituent même à la paresse, à la fainéantise, et l'exposent aux désordres qui en sont les suites. Le travail au contraire l'entretient dans une utile activité, et l'accoutume à chercher ses moyens d'existence dans l'emploi de ses*

saurait imposer ». Giovanna Procacci, *Gouverner la misère : la question sociale en France (1789-1848)*, Paris, Seuil, 1993, p. 234.

¹¹⁶³ Pour Frégier, chef du bureau de la préfecture de la Seine dont l'ouvrage a été récompensé par l'Institut de France en 1838, « *du moment que le pauvre, livré à de mauvaises passions, cesse de travailler, il se pose comme ennemi de la société, parce qu'il en méconnaît la loi suprême qui est le travail* » en revanche « [les] classes [ouvrières] [...] offrent en général de nombreux exemples de vertus [...]. L'ouvrier est franc, bon, serviable à l'égard de ses camarades et capable du dévouement le plus vrai pour les entrepreneurs qui l'emploient ». H.A. Frégier, *Des classes dangereuses de la population dans les grandes villes, et des moyens de les rendre meilleurs*, Paris, J.B. Baillière, 1840, 2 vol., t. I, p. 7 et 69 cité in Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 224-225.

¹¹⁶⁴ Giovanna Procacci, *op. cit.*, p. 237.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 236.

¹¹⁶⁶ Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 230.

¹¹⁶⁷ Joseph Marie de Gerando, *op. cit.*, p. 41-42.

¹¹⁶⁸ AN F¹⁵ 2773, Arrêté du ministre de l'Intérieur du 10 décembre 1816.

forces »¹¹⁶⁹. Tout autre secours que le travail pervertirait les mœurs de l'indigent valide aussi le ministre de l'Intérieur affirme que le travail est « *le seul secours qu'il ait à prétendre* »¹¹⁷⁰.

Cette idée particulièrement forte durant la période de la restauration monarchique ne semble pas avoir été remise en cause en Dauphiné. Au contraire, elle semble y être communément admise si l'on se réfère au « projet d'ateliers de services mutuels » présenté par Sabatéry, un professeur suppléant de la faculté de droit de Grenoble, à la municipalité de Grenoble en 1830 dans lequel il met en exergue les avantages moraux de l'assistance par le travail en opposition à la simple charité et à l'aumône¹¹⁷¹. On voit également apparaître une autre vertu du travail que le préfet des Hautes-Alpes évoque en 1820. Si le travail doit au mieux sortir le pauvre de la misère il peut au moins lui permettre de la supporter puisque le préfet explique que les ateliers de charité « *secourent l'indigent en l'arrachant à l'oisiveté et le distraient de l'idée du malheur par le travail* »¹¹⁷². Au tournant du siècle la valeur morale donnée au travail est toujours présente. Ainsi le préfet de la Drôme justifie son incitation des communes à l'organisation d'ateliers de secours pour les indigents valides par le fait que « *le travail est le meilleur agent de moralisation* »¹¹⁷³. Cette idée se perpétue sous la Troisième République dont les débuts se caractérisent par les grandes « croisades morales » entreprises par le législateur¹¹⁷⁴. L'assistance en fait partie, et les lois sociales de la période procèdent directement de la volonté de redresser les mœurs du pauvre¹¹⁷⁵. L'assistance par le travail s'inscrit pleinement dans cette logique et les disciples de Le Play notamment en font un

¹¹⁶⁹ AN F¹⁵ 2773, Compte rendu du ministre de l'Intérieur adressé au roi des mesures pour assurer le soulagement de la classe indigente d'octobre 1817.

¹¹⁷⁰ ADHA 3O14386, Circulaire du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 7 novembre 1817.

¹¹⁷¹ « *La charité est belle dans celui qui la fait ; mais elle humilie celui qui la reçoit, en lui imprimant cette pensée qu'il est un membre inutile de la société, un être à la charge à ses semblables ; et l'expérience nous apprend que la classe du peuple dont elle a nourri l'oisiveté n'a pas conservé cette dignité de l'homme qui sert de base à ses vertus, et que pour cela, il faut se garder de détruire. Elle nous apprend aussi que celui qui ne donne pas à son activité un but utile, la tourne presque toujours vers le mal. Le travail au contraire, en occupant utilement cette activité, et tenant l'homme éloigné des vices, doit être considéré comme le protecteur naturel de la vertu* ». BMG V 13789, Projet d'ateliers de secours mutuels par A. T. Sabatéry du 29 août 1830.

¹¹⁷² ADHA 1N1705, Mémoire du préfet pour l'ouverture de la session du conseil général de 1820.

¹¹⁷³ ADD 3K37, Circulaire du préfet de la Drôme aux maires du département datée du 1^{er} décembre 1860.

¹¹⁷⁴ « *À la fin du XIX^e siècle, le champ des croisades morales est immense : lutte contre l'absinthe, la pornographie, la prostitution, le crime, la dépopulation, la dégénérescence, l'infanticide, les écrits séditieux ou « obscènes »* ». Annie Stora-Lamarre, *La République des faibles*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 32.

¹¹⁷⁵ « *L'obligation libérale d'assistance ne prend pas seulement sa source dans un destin funeste, mais aussi dans la passion de celui qui subit le spectacle de l'immoralité, le trouve intolérable et veut y mettre fin, à moins de déchoir l'humanité* ». *Ibid.*, p. 33.

« *instrument de moralisation* » des pauvres valides sans travail¹¹⁷⁶. En Dauphiné, cette idée semble ancrée dans les esprits si l'on en croit le préfet de la Drôme, Amiel-Dabeaux, qui déclare à propos de l'assistance par le travail que « *ce moyen est à tous les égards le plus moral et le plus avantageux pour l'indigent lui-même* »¹¹⁷⁷. De même à Valence on considère en 1881 que le système des ateliers de charité « *sauvegarde le respect que se doit à lui-même le travailleur véritablement digne de ce nom ; il l'entretient dans la saine habitude du travail, et le garantit contre les déplorables conséquences de l'oisiveté* »¹¹⁷⁸. Par ailleurs, la différence entre l'aumône et le secours en travail relativement à leurs mérites respectifs sur les mœurs de l'assisté est toujours évoquée. Il est ainsi révélateur de noter que lors de la présentation de son projet d'assistance par le travail en 1879 devant l'administration d'arrondissement de Die dans la Drôme, l'agent voyer demande de « *ne pas faire d'aumônes, sauf les cas d'urgence ; le bon ouvrier préfère gagner 1 franc par jour que de recevoir le double à titre de secours* ». Ce serait donc aller à l'encontre de la dignité de l'ouvrier que de lui proposer un secours prenant une autre forme que celle du travail¹¹⁷⁹. En ce sens, le terme même d'« *ateliers de charité* » serait impropre dans la mesure où le secours reçu n'est pas une aumône mais le prix du travail fourni par l'ouvrier. Pour les autorités en charge de la direction du bureau de bienfaisance de Valence, il serait ainsi plus correct de parler de « *chantiers communaux* »¹¹⁸⁰. La moralisation de l'ouvrier par le travail est donc loin de disparaître dans une Troisième République qui, à l'image des deux précédentes fait du travail une valeur cardinale de son organisation sociale¹¹⁸¹. En particulier, le Conseil supérieur du travail¹¹⁸² lui-même loue

¹¹⁷⁶ L'expression est d'Anne Malgouyat, voir Anne Malgouyat, « L'école de Le Play... » *op. cit.*, p. 357-364. Bernard Gallinato met en avant les vertus attribuées par exemple aux jardins ouvriers par les membres de l'École de la paix sociale. D'une part, le travail agricole sur un petit lopin de terre suscitera des « *habitudes de prévoyance, d'épargne et d'honnêteté* » et d'autre part il permet de détourner les hommes du cabaret et de ses vices. Bernard Gallinato, « L'œuvre des jardins ouvriers... », *op. cit.*, p. 260-261.

¹¹⁷⁷ ADD 3K52, Circulaire du préfet de la Drôme aux maires du département du 20 février 1875.

¹¹⁷⁸ ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance...op. cit.* p. 54.

¹¹⁷⁹ Pour justifier son choix d'organiser des ateliers de charité dans la commune de La Mure en 1894 pour y secourir les ouvriers en chômage, le maire de la ville explique que « *l'ouvrier murois [...] est très fier ; il n'est point mandiant ; il ne veut pas recevoir la plus discrète des charités qui l'humilie toujours. Mais il accepte cette charité, dont il a si grand besoin, quand elle se manifeste sous la forme honorable et digne du travail* ». ADI 20 269/2, Lettre du maire de La Mure au préfet de l'Isère du 22 février 1894.

¹¹⁸⁰ « *Comme il importe que, tout en aidant l'ouvrier à gagner sa vie, on évite de blesser sa dignité et de froisser sa susceptibilité ; comme, en définitive, il ne saurait y avoir charité là où il y a travail, et que la rémunération qui lui est accordée n'est pas autre chose que le prix de son labeur et de sa peine ; qu'il n'y a là, dès lors, qu'un échange consenti entre patrons et ouvriers, les Ateliers dits de charité prendront la dénomination de Chantiers communaux, laquelle exprime plus exactement, la raison et le but de l'institution* ». ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance...op. cit.* p. 55-56.

¹¹⁸¹ « *Comme les deux Républiques précédentes, la Troisième réhabilite le travail, en fait une valeur essentielle de l'organisation sociale. Facteur de progrès matériel, libérant l'homme de la satisfaction de ses besoins, il est aussi une valeur morale centrale : en reliant les individus entre eux, en les faisant*

cette vertu moralisatrice du travail pour en faire à nouveau le moyen exclusif de secours à offrir aux chômeurs. Dans le cadre de son enquête sur le chômage en France lancée en 1896, le Conseil supérieur a souhaité recueillir des éléments concernant les travaux de secours contre le chômage organisés dans les plus grandes villes de France. À la suite de l'examen des résultats qui lui sont parvenus il a émis plusieurs observations et affirme notamment que « *la création de chantiers pour chômeurs est préférable à la distribution de secours en nature ou en argent. Les avantages moraux qu'elle présente sont incontestables : elle conserve la dignité de l'ouvrier, qui a conscience de faire une œuvre utile ; elle le garde de l'oisiveté, de l'intempérance et permet de combattre efficacement la paresse et la mendicité* »¹¹⁸³.

Les ateliers de charité et les autres modes d'assistance par le travail libre ont pour but de sortir l'indigent de la misère d'une part en agissant sur ses conditions matérielles d'existence grâce à l'obtention d'un salaire et d'autre part en moralisant son comportement. Ils participent ainsi de cette croyance dans les vertus du travail à la fois source d'autonomie et moyen d'édification morale pour le pauvre¹¹⁸⁴. Mais le travail n'est pas seulement bénéfique pour l'individu, il l'est aussi pour la société. En fournissant une occupation au pauvre valide, il permet également à la communauté de se prémunir contre les excès que peut engendrer le dénuement et ainsi maintenir l'ordre public.

participer à la prospérité collective, il est l'élément pivot de la socialité ». Colette Bec, *Assistance et République*, Paris, édition de l'Atelier, 1994, p. 111-112.

¹¹⁸² Le Conseil supérieur du Travail est un organe consultatif, institué par un décret du 22 janvier 1891 placé sous la tutelle du ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes qui préfigure le ministère du travail et de la protection sociale. Il a pour mission d'étudier les conditions du travail, la condition des travailleurs, les rapports entre patrons et ouvriers. Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 48-49.

¹¹⁸³ ADD 3K68, Observations du Conseil supérieur du travail reproduites dans la circulaire du préfet de la Drôme adressée aux maires du département datée du 6 avril 1897.

¹¹⁸⁴ L'adhésion à cette double vertu du travail est assez générale au XIX^e siècle. Par exemple Léon XIII dans son encyclique *Rerum Novarum* estime que si le « *travail du corps [...] fait honneur à l'homme [c'est] parce qu'il lui fournit un noble moyen de sustenter sa vie* ». De même un Proudhon déclare que « *Le travail est le premier attribut, le caractère essentiel de l'homme. L'homme est travailleur, c'est-à-dire créateur et poète ; il émet des idées et des signes ; tout en refaisant la nature, il produit de son fond, il vit de sa subsistance : c'est ce que signifie l'expression populaire, vivre de son travail [...]. Le travail comme manifestation la plus haute de la vie, de l'intelligence et de la liberté, porte en soi son attrait* ». Philippe Sassier, *op. cit.*, p. 239.

2. Entre rationalisation de la répression et prévention : un moyen de contrôler l'indigent valide

Nous avons déjà pu mettre en évidence le lien étroit reliant depuis ses débuts l'institution des ateliers de charité et le maintien de l'ordre public. Établis à l'échelle de tout le royaume à l'occasion d'une période particulièrement éprouvante durant laquelle la disette sévissait, les ateliers de charité devaient permettre d'éviter les émeutes courantes dans ces moments où la misère s'accroît considérablement. Cette correspondance entre ateliers de charité et maintien de l'ordre public ne disparaît pas au XIX^e siècle. Bien au contraire, à un moment où les classes laborieuses sont de plus en plus facilement assimilées aux classes dangereuses¹¹⁸⁵, la distinction entre les mesures d'assistance aux valides et celles répressives demeurent floue. Toutefois, cette alliance entre assistance et répression évolue. L'assistance par le travail fait maintenant clairement partie d'un dispositif de contrôle des pauvres valides qui se rationalise. Les ateliers de charité et les autres modes d'assistance par le travail libre apparaissent clairement soit comme des éléments des politiques de lutte contre la mendicité (a), soit comme des moyens de prévention des troubles sociaux pouvant subvenir au moment de crises et de chômage massif (b).

a. Les ateliers de charité et la lutte contre la mendicité

La confusion entre assistance par le travail et répression est une constante dans l'histoire du traitement juridique de la pauvreté. Cette confusion se manifeste de manière particulièrement sensible dans le cadre des politiques de lutte contre la mendicité. Diane Roman a notamment mis en avant l'embaras des historiens à différencier les ateliers de charité des dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et la Révolution¹¹⁸⁶. Le même constat peut être dressé pour la période napoléonienne pour laquelle ateliers de charité et dépôts de mendicité sont presque intégralement confondus. Ainsi, Jean Tulard affirme qu'au cours de cette période « *ce sont surtout les ateliers de charité devenus dépôts de*

¹¹⁸⁵ Louis Chevallier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1984.

¹¹⁸⁶ Diane Roman, *op. cit.*, p. 172. Nous-mêmes avons pu mettre en évidence combien il est délicat de déterminer à quelle partie de la population sont précisément destinés les ateliers de charité et combien elle est proche de celle visée par les dépôts de mendicité.

mendicité qui ont retenu l'attention »¹¹⁸⁷. Jacques Godechot est lui-même assez flou lorsqu'il explique tout d'abord que « *le décret du 5 juillet 1808 généralise les « ateliers de charité* » » puis dans la phrase suivante que « *désormais chaque département devra entretenir un « dépôt de mendicité* » »¹¹⁸⁸. Alors que le décret du 5 juillet 1808 a uniquement pour objet l'organisation des dépôts de mendicité et ne cite à aucun moment les ateliers de charité, la confusion est toutefois faite soulignant ainsi combien assistance et répression étaient liées. Les ateliers de charité et l'assistance par le travail libre en général ne sont donc jamais éloignés des politiques destinées à maintenir l'ordre au sein de la société mais il paraît difficile de les assimiler à des institutions purement répressives dans la mesure où aucune contrainte de la force publique n'impose à l'indigent de participer à ces travaux de secours. L'indigent n'y participe que parce qu'il a besoin de ce salaire pour vivre et c'est ce besoin que les autorités utilisent comme ressort pour pousser les pauvres à s'occuper dans ces ateliers plutôt que se livrer à la mendicité. Aussi, à côté des dépôts de mendicité à vocation purement répressive où les mendiants sont renfermés, Napoléon « *veut faire disparaître la mendicité et le chômage, en ouvrant des chantiers qui puissent ouvrir toute la main d'œuvre disponible* »¹¹⁸⁹. Jean Petot cite une lettre de Napoléon de 1807 dans laquelle il explique vouloir « *qu'au commencement de la belle saison, la France présente le spectacle d'un pays sans mendiant* ». C'est pourquoi Napoléon édicte de nombreux décrets destinés à « *réaliser le plein emploi en détruisant la mendicité* »¹¹⁹⁰ grâce à de grands chantiers organisés sur le territoire.

Malgré l'action de Napoléon, l'établissement de travaux de secours par les gouvernements suivants dans le cadre de la politique de lutte contre la mendicité se révélera relativement rare. L'institution privilégiée pour lutter contre la mendicité demeure le dépôt de mendicité¹¹⁹¹. C'est au niveau local, au travers de l'action des diverses autorités administratives dauphinoises, qu'il faut surtout rechercher l'utilisation des ateliers de charité dans ce but. Ces mesures sont essentiellement présentes dans les départements de la Drôme et de l'Isère. Celui des Hautes-Alpes ne verra jamais entreprises de telles actions puisque le phénomène de la mendicité y est très peu

¹¹⁸⁷ Jean Tulard, « Peut-on parler d'une politique sociale de Napoléon ? », in *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, actes du 107^{ème} congrès national des Sociétés savantes, Brest 5 et 6 avril 1982, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1983, p. 221.

¹¹⁸⁸ Jacques Godechot, *op. cit.*, p. 706.

¹¹⁸⁹ Jean Petot, *op. cit.*, p. 406.

¹¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 439. Pour de plus longs développements au sujet de la politique napoléonienne, cf. *Infra* p. 648.

¹¹⁹¹ J. Vallée, *Les dépôts de mendicité. Leur utilisation comme moyen d'assistance*, thèse de droit, Paris, 1908.

développé au cours du XIX^e siècle à tel point qu' « *aucun dépôt de mendicité n'existait sur son territoire* »¹¹⁹². Mais au sein des deux autres départements dauphinois on constate que cette utilisation de l'assistance par le travail libre pour lutter contre la mendicité est régulièrement présente quel que soit le régime politique en vigueur. Au XIX^e siècle la lutte contre la mendicité prend essentiellement la forme de la répression par l'enfermement dans les dépôts de mendicité établis par le décret du 5 juillet 1808 ou par l'incarcération en prison prévue par le Code pénal de 1810 pour toute personne trouvée mendicante. En particulier l'article 275 dispose que là où des dépôts de mendicité ne sont pas encore établis « *les mendiants d'habitude valides seront punis d'un mois à trois mois d'emprisonnement. S'ils ont été arrêtés hors du canton de leur résidence, ils seront punis d'un emprisonnement de six mois à deux ans* ». À plusieurs reprises les préfets dauphinois ont manifesté la volonté de tempérer l'application de ces dispositions en faisant notamment en sorte qu'elles ne frappent pas indistinctement tous les mendiants valides. En effet, tous ne sont pas dans la même situation et ne méritent pas d'être traités aussi sévèrement. Le préfet de l'Isère explique ainsi en 1829 que si « *la mendicité d'habitude exercée par des individus valides est un délit* » et que les maires ne doivent en conséquence souffrir « *aucun mendiant valide dans [leur] commune* », il convient toutefois de distinguer « *le mendiant valide qui mendie faute d'ouvrage et celui dont le dénuement n'a pour cause qu'une oisiveté volontaire* ». En effet, il considère qu' « *il serait trop rigoureux de poursuivre, avec la même sévérité* » ces deux catégories de mendiants. Il met ainsi d'un côté le mendiant volontaire qui « *mérite l'animadversion de l'autorité* » et de l'autre le mendiant involontaire qui « *a des droits à sa commisération et à sa sollicitude* ». Les maires du département sont donc incités à « *lui procurer du travail* » et le préfet évoque pour cela plusieurs « *moyens d'occuper les indigents valides* » notamment en leur réservant des travaux sur les routes¹¹⁹³. Dans la Drôme le même type de raisonnement est mené. Les secours accordés au sein des ateliers de charité

¹¹⁹² Henry Thivot explique que « *malgré la pauvreté du pays, les Hautes-Alpes n'avaient qu'un très petit nombre de mendiants, 208 en tout pour l'année 1831. Notre département, avec une proportion de 161 mendiants pour 100 000 habitants, figurait alors parmi les cinq départements français qui en comptaient le moins. La moyenne générale était pour la France de 231* ». Il ajoute que « *la plupart des mendiants recensés sur le territoire des Hautes-Alpes étaient étrangers d'ailleurs au département* ». Il en conclut ainsi que l' « *on peut admettre que si on met en ligne seulement les mendiants indigènes de tous les départements français, le nôtre était celui qui avait autrefois le moins de mendiants* ». Cette faiblesse de la mendicité serait à rechercher dans la structure sociale du département qui est composée d'une population dont un tiers est propriétaire de terres. C'est ce qu'avance le préfet Launay de Provost en janvier 1852 lorsqu'il affirme que « *la mendicité était à peu près inconnue dans notre département où « chaque habitant est attaché au sol par le travail* » ». Henry Thivot, *La vie publique dans les Hautes-Alpes vers le milieu du XIX^e siècle*, La Tronche-Montfleury, éditions des Cahiers de l'Alpe, 1970, p. 206-209.

¹¹⁹³ ADI per 2437/7, Lettre du préfet de l'Isère aux maires du département du 5 mai 1829.

prévus par le préfet Lemarchand de la Faverie en 1843 « *n'appartiennent ni aux mendiants valides, ni aux vagabonds de profession* », ceux-là les maires doivent « *les faire arrêter et traduire devant M. le procureur du roi* ». Ces secours ne doivent être reçus que par « *les vrais nécessiteux et les ouvriers pauvres, momentanément sans travail* »¹¹⁹⁴. L'organisation de ces ateliers de charité permet de cibler plus précisément la répression vers les mendiants volontaires, c'est-à-dire ceux qui refusent de travailler. En effet, en 1845, le même préfet prend des dispositions incitant les maires de toutes les communes du département à former des « *ateliers de charité en faveur des indigents valides* » et explique qu'une fois ces ateliers mis en place toute personne trouvée mendiante sera arrêtée et poursuivie en justice conformément aux dispositions du code pénal¹¹⁹⁵. Les ateliers de charité servent ainsi de justification à la répression de la mendicité. Puisque le travail existe, aucune raison ne peut justifier l'exercice de la mendicité par une personne valide. Cette dernière n'a dans ce cas aucun droit au secours et son oisiveté volontaire doit être sévèrement sanctionnée. Ainsi comme l'indique le préfet grâce à cette menace, il s'agit de « *contraindre le mendiant valide à travailler* »¹¹⁹⁶ car « *ce qu'il importe c'est que des secours soient partout assurés aux indigents, et qu'ensuite qui que ce soit ne puisse mendier impunément* »¹¹⁹⁷. Cette utilisation des ateliers de charité comme moyen d'identification des mendiants valides devant encourir les sanctions prévues par le code pénal est régulièrement mentionnée dans ces départements. Les sources à notre disposition permettent de pointer en particulier la décennie 1860 au cours de laquelle ateliers de charité et lutte contre la mendicité sont étroitement liés. Que ce soit dans la Drôme ou en Isère, l'idée selon laquelle la mendicité des personnes valides est intolérable dans la mesure où du travail existe est clairement affirmée. Ainsi, dans chacun des deux départements sont évoqués deux types de situations justifiant la répression du mendiant valide. Tout d'abord, celle où le travail ordinaire

¹¹⁹⁴ ADD 3K25, Circulaire du préfet de la Drôme adressée aux maires du département du 20 novembre 1843.

¹¹⁹⁵ L'article 23 de l'arrêté du 12 février 1845 du préfet de la Drôme dispose que « *dans les 8 jours de la mise à exécution du présent arrêté, c'est-à-dire lorsqu'après l'accomplissement des dispositions précédentes, des secours auront été assurés en argent ou en nature aux indigents infirmes, et par du travail aux indigents valides, tout individu qui sera trouvé mendiant sur la voie publique ou en état de vagabondage, soit dans son canton, soit hors de son canton, sera arrêté sur le champ, conduit à la maison d'arrêt de l'arrondissement, et remis à la disposition de M. le Procureur du Roi* ». ADD 3K26, Arrêté du préfet de la Drôme du 12 février 1845.

¹¹⁹⁶ ADD 3K26, Circulaire du préfet de la Drôme aux maires du département du 10 mars 1845 accompagnant l'envoi de l'arrêté du 12 février 1845.

¹¹⁹⁷ ADD 3K26, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du département du 5 février 1846.

existe et suffit à employer toute personne pouvant travailler¹¹⁹⁸. Puis, dans le cas où son insuffisance est constatée, celle où l'administration demande d'établir des ateliers de charité ou tout autre type de travaux de secours. Le préfet de la Drôme demande ainsi aux maires du département de faire en sorte que les pauvres valides trouvent du travail chez les particuliers ou dans des ateliers que les municipalités auront spécialement organisés dans le but de leur éviter d'avoir à mendier. Ces mêmes mesures édictées au début des années 1860 seront rappelées bien plus tard par le préfet Amiel-Dabeaux en poste dans le département en 1875¹¹⁹⁹. Une logique similaire s'est manifestée en Isère où le préfet dispose que pour aboutir à l'extinction de la mendicité les maires des communes doivent prévoir notamment des secours en travaux pour les indigents valides. Le but étant toujours ici de bien distinguer le mendiant involontaire qui manifeste la volonté de gagner sa vie par son travail et celui qui a fait de la mendicité sa profession¹²⁰⁰. En effet, une fois

¹¹⁹⁸ Dès le début de sa circulaire du 10 octobre 1859 qui a « pour but unique la répression de la mendicité », le préfet de la Drôme affirme que « aux termes de la loi, la mendicité est un délit. Dans pays comme le nôtre, il ne devrait pas y avoir de mendiants ; car, de nos jours surtout, le travail y est assuré et rétribué de manière que tout homme actif et prévoyant est en possession d'un salaire qui non seulement lui donne à vivre, mais lui permet de faire des économies pour sa vieillesse. Aussi n'exagère-t-on point la vérité en disant qu'en général c'est le mendiant qui fait sa position. [...] La plupart sont réduits à la nécessité de mendier, pour avoir négligé le travail ou pour en avoir dissipé le produit dans le désordre et dans le vice ». ADD 3K36, Circulaire du préfet de la Drôme du 10 octobre 1859. De la même manière, le préfet de l'Isère lorsqu'il détaille les différentes catégories de mendiants qui peuvent être rencontrées, évoque celle qui « renferme des individus qui se trouvent privés de travail par la fermeture de l'atelier qui leur en fournissait ou par toute autre cause accidentelle ». Mais il précise qu'en 1862 « un tel motif pour se livrer à la mendicité est inexcusable à l'égard des personnes valides dans ce département où les bras manquent à l'agriculture, et où les travaux publics d'une grande importance qui sont en cours d'exécution peuvent occuper tous les ouvriers de diverses professions ou les manœuvres et terrassiers qui s'y présenteraient porteurs de papiers constatant leur identité et leur moralité ». Aussi il prévoit que puisque « les moyens de pourvoir à leur existence ne font pas défaut aux pauvres valides » dans ce cas « il faudrait faire interner au dépôt de mendicité ceux d'entre eux qui refusent de se les procurer par le travail, afin de corriger, par cette réclusion, leurs habitudes de paresse et d'oisiveté ». ADI per 2437/21, Lettre circulaire du préfet de l'Isère aux maires et commissaires de police du département du 5 juin 1862 et ADI 1N4/27, Rapport du préfet de l'Isère au conseil général du département – session de 1862.

¹¹⁹⁹ Le préfet rappelle « les louables efforts de plusieurs de mes prédécesseurs ont amené dans ce département l'adoption de mesures parfaitement propres à assurer l'extinction de la mendicité et du vagabondage » et engage ainsi à nouveau à créer des comités de secours dans chaque commune qui seront en particulier « chargés de veiller à ce que les indigents valides puissent trouver du travail, et ce moyen d'assistance est à tous les égards le plus moral et le plus avantageux pour l'indigent lui-même ». Il conclut ainsi que « quand l'assistance sera pratiquée dans de telles conditions, la répression de la mendicité deviendra facile ». ADD 3K52, Circulaire du préfet de la Drôme aux sous préfets, maires, officiers de gendarmerie et commissaires de police du département du 20 février 1875..

¹²⁰⁰ À l'article 9 de son arrêté du 1^{er} octobre 1864, le préfet de l'Isère, après avoir prescrit les modalités de secours pour les indigents invalides, dispose que « les secours aux indigents valides se composeront de salaires pour le travail qu'ils auront faits, soit dans les ateliers spéciaux, ou à domicile, au compte du bureau, qui fournira les matières premières, sauf à vendre, à son profit, les objets confectionnés ; soit dans les ateliers qui seront organisés à cet effet par le bureau, de concert avec l'administration municipale, aux frais de la commune, dans les rues et places publiques, sur les chemins communaux, en forêt ou en lit de rivière, dans l'intérêt de la viabilité ou de la salubrité publique ». Dans la lettre accompagnant l'envoi de l'arrêté, le préfet indique les raisons de cette mesure « qui n'a pas pour but de faciliter aux indigents les moyens de vivre dans l'oisiveté, mais de leur donner dans une pensée de charité, un supplément à raison de

ce secours organisé, il est exigé des maires qu'ils fassent respecter l'interdiction de la mendicité en réprimant sévèrement toute personne trouvée mendiant dans la mesure où celle-ci sera nécessairement un mendiant de profession¹²⁰¹. Cette utilisation de l'assistance par le travail comme moyen de rendre plus efficace l'identification des mendiants volontaires est présente jusqu'à la fin du siècle puisque dans son rapport au conseil supérieur de l'assistance publique en 1888 le député Charles Dupuy explique qu'« *il faut multiplier les œuvres d'assistance pour qu'aucun invalide ne puisse manquer de pain et d'abri faute de secours, aucun valide faute de travail [...] car plus l'Assistance sera complète plus la mendicité sera délictueuse et répressible* »¹²⁰².

L'articulation entre ateliers de charité et dépôts de mendicité existante sous l'Ancien Régime marquait déjà la volonté de ne pas enfermer n'importe quel mendiant valide. Au XIX^e siècle celle-ci s'affermirait et se rationalise. Il n'est pas suffisant de constater la mendicité d'une personne valide pour légitimer sa répression. Il faut également qu'elle soit volontaire. Or, ce caractère volontaire ne peut être présumé. Les ateliers de charité permettent de prouver l'oisiveté choisie par le mendiant et ainsi de justifier sa répression. Ce dispositif de lutte contre la mendicité semble donc montrer une police des mendiants et des vagabonds qui évolue à la fois dans le sens d'une plus grande rigueur et dans celui d'une plus grande précision dans la circonscription du champ de la répression. Les travaux de secours, loin de ne consister qu'en un moyen de procurer des salaires aux indigents apparaissent ainsi comme des pièces maîtresses des politiques de lutte contre la mendicité organisées par les préfets « *dans l'intérêt du bon ordre et de la sécurité publique* »¹²⁰³. Mais plus généralement, comme lors de leur installation primitive à la fin du XVIII^e siècle, les ateliers de charité ont vocation à préserver l'ordre public des émeutes qui peuvent survenir dans des situations de chômage massif.

l'insuffisance du travail ». Le but est de rationaliser le secours aux indigents en ne le laissant plus dans les seules mains des institutions charitables privées et ainsi « *le rendre plus efficace par les efforts communs en le faisant avec plus de certitudes et en éloignant les individus qui font profession de mendicité ou de vagabondage* ». ADI per 2437/22, Arrêté du préfet de l'Isère du 1^{er} octobre 1864.

¹²⁰¹ Le préfet précise en effet dans sa lettre qu'« *après avoir ainsi organisé les secours dans vos communes, vous devrez engager vos administrés à refuser, à l'avenir, l'aumône aux mendiants d'habitude, et surtout aux mendiants étrangers à votre commune. [...] La gendarmerie et tous les autres agents de la force publique concourront avec vous, messieurs, à la surveillance active des individus connus pour être des mendiants de profession, et de tous les autres qui enfreindraient à l'avenir l'interdiction de la mendicité, pour les mettre immédiatement en état d'arrestation, et à la disposition de M. le procureur impérial* ». ADI per 2437/22, Lettre du préfet de l'Isère aux sous – préfets et maires du département du 1^{er} octobre 1864.

¹²⁰² Charles Dupuy, *Rapport au conseil supérieur de l'Assistance publique, au nom de la IV^e section (Aliénés, Dépôts de mendicité, Monts-de-Piété), sur les dépôts de mendicité*, Conseil supérieur de l'Assistance publique, 1888, p. 8-39. Cité in Christophe Guitton, *Droit, action publique et travail : étude juridique des politiques d'insertion par le travail*, Thèse de droit, Paris, 1996, p. 86.

¹²⁰³ ADD 3K52, Arrêté du préfet de la Drôme du 20 février 1875.

b. Les ateliers de charité et la prévention des émeutes

Lors de leur première installation à l'échelle du royaume à la fin de l'année 1770, les ateliers de charité devaient répondre à un des soucis principaux des autorités publiques en temps de crise qui est de prévenir les risques d'émeutes consécutifs aux crises de subsistances. Ces craintes n'ont pas disparu au XIX^e siècle et Napoléon a de nouveau mis en avant cette autre dimension de l'assistance par le travail. En effet, si lutte contre le chômage et contre la mendicité se confondent, en période de crise cette association se complète d'une volonté d'éviter les troubles à l'ordre public grâce à l'accroissement de ces travaux¹²⁰⁴. En 1810, dans les Hautes-Alpes alors que sévissent les effets de la mauvaise récolte de l'année, des problèmes de pénuries en blé se font jour. Certaines communes s'inquiètent alors des risques de troubles à l'ordre public qui peuvent en être la conséquence. C'est le cas de la commune de Serres qui demande au préfet de l'assurer de son prochain ravitaillement en blé et de lui permettre d'organiser des travaux pour venir en aide aux indigents et ainsi calmer leurs inquiétudes¹²⁰⁵.

Cette fonction de l'assistance par le travail sera développée dans les années suivantes. Il en est ainsi des objectifs assignés aux travaux de charité dont l'organisation est demandée par le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 28 octobre 1815. S'il s'agit « *d'assurer l'existence des familles qui n'ont de ressources que dans leur travail* », ces travaux ont également vocation à occuper les ouvriers afin de « *prévenir les désordres que peuvent faire naître le dénuement et l'oisiveté* ». Ces mesures sont considérées comme importantes à la fois « *pour l'humanité et pour la sûreté publique* »¹²⁰⁶. De même dans sa circulaire du 4 octobre 1829, le ministre de l'Intérieur demande aux préfets de mettre en place des ateliers de charité pour procurer du travail aux indigents qui « *en leur*

¹²⁰⁴ Après avoir évoqué l'importance de la politique des grands travaux napoléoniens dans la lutte contre la mendicité, Jean Petot ajoute qu'« *en période de crise, pour prévenir des troubles sociaux, il fallait accroître [les travaux] afin d'absorber les chômeurs* ». Jean Petot, *op. cit.*, p. 439.

¹²⁰⁵ « *Vu que les besoins croissent et se multiplient chaque jour, et que la récolte a été à peu près nulle non seulement dans cette commune, mais encore dans toute la contrée, je viens, monsieur, vous demander si l'administration n'a pas pris quelques mesures pour qu'on puisse être assuré de trouver du blé à acheter quoique le prix en soit exorbitant. Cette certitude est nécessaire pour la tranquillité publique et pour celle des municipalités ; car c'est toujours aux maires qu'on s'adresse lorsqu'on a besoin de se pourvoir. Autre prière relative au même objet. Notre commune pourrait avoir dans ce moment, quelques fonds disponibles ; et les circonstances exigeraient que pour procurer quelques moyens de subsistances à la classe indigente, on employât ces fonds à des travaux d'utilité publique. Je vous prie donc, monsieur, de m'autoriser à convoquer le conseil général de la commune pour déterminer les travaux les plus urgents, les moyens de les exécuter, les modes de paiement, etc.* ». ADHA 6M677, Lettre du maire de la commune de Serres au préfet des Hautes-Alpes du 12 novembre 1810.

¹²⁰⁶ ADD 151X1, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815.

fournissant ainsi des moyens d'existence, les préserve en même temps des désordres, auxquels l'oisiveté et la misère les entraîne trop souvent »¹²⁰⁷. Sans qu'elle soit exprimée aussi explicitement, la volonté de préserver l'ordre public semble toujours présente à l'esprit des initiateurs de ces institutions. Ainsi, cette préoccupation est-elle simplement suggérée en 1830 lorsque le ministre de l'Intérieur explique que les ateliers de charité sont réclamés par « *l'humanité et par le maintien de la paix publique* »¹²⁰⁸. Mais il se révèle au regard de sa réception locale qu'elle n'est pas du tout subsidiaire. Pour le préfet de l'Isère l'intervention du gouvernement est fondée notamment « *sur les inquiétudes et la sécurité que le désœuvrement ou l'occupation d'un grand nombre de bras peuvent inspirer pour le maintien du repos public* »¹²⁰⁹. Une préoccupation qui semble particulièrement nécessaire en Isère si l'on en croit l'ingénieur en chef du département qui précise que dans cette région vit « *une population remuante quand elle est malheureuse* »¹²¹⁰. En outre, cette méfiance à l'égard des populations désœuvrées n'est pas nouvelle en Isère puisque lors de l'hiver 1822-1823 le préfet sollicite auprès du ministre de l'Intérieur des fonds pour établir des ateliers de charité afin de « *prévenir par ce moyen, les inconvénients qui pourroient résulter de l'inaction d'une classe nombreuse déjà trop disposée à se laisser entraîner à des fâcheux excès* »¹²¹¹. L'institution remplit donc ici une fonction de prévention de la délinquance en constituant, selon l'expression d'André Gueslin, un moyen « *d'enrayer les velléités d'agitations sociales* »¹²¹². En occupant les pauvres valides, on évite les troubles comme le signale clairement le maire de Grenoble. Au cours de l'hiver 1834-1835, il décide de mettre en place des ateliers de charité pour faire face à une hausse exceptionnelle du chômage résultant de la stagnation

¹²⁰⁷ ADD 3K12, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 octobre 1829.

¹²⁰⁸ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830.

¹²⁰⁹ AN F²(I)1288, lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 4 novembre 1830.

¹²¹⁰ AN F²(I)1288, lettre de l'ingénieur en chef du département de l'Isère au ministre de l'Intérieur non datée. La violence qui règne dans le département est confirmée par le témoignage qui nous vient du maire de Beaurepaire lorsqu'il formule sa demande pour participer à la subvention annoncée par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830. Le maire note en effet qu'il désire recevoir des fonds pour « *être employés au journée de manœuvre pour réparation aux chemins, motivé sur la perte presque totale cette année de nos récoltes en blé* ». Cette perte qui a réduit de nombreux journaliers à la misère, fait que la « *tranquillité [de la ville] était menacée* ». Il évoque d'ailleurs « *l'évènement arrivé depuis et pendant mon absence, au curé de Beaurepaire* » (certainement une agression) du fait de « *mal intentionnés [qui] s'appuient de tous les moyens de désordre et que la misère presque toujours lui sert de prétexte* ». ADI 6X9, Lettre du maire de Beaurepaire au sous-préfet de l'arrondissement de Vienne du 22 décembre 1830.

¹²¹¹ AN F¹⁵ 3077, Note du directeur de l'administration des communes et des hospices, établissements de bienfaisance et établissements sanitaire datée du 27 novembre 1822.

¹²¹² André Gueslin, *Gens pauvres, pauvres gens dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 1998, p. 256.

de l'industrie de la ganterie¹²¹³. Ces ateliers sont nécessaires selon lui car durant cette période « *la classe ouvrière et indigente de Grenoble souffre du manque absolu de travail* » et est potentiellement porteuse de danger car « *il est à craindre que beaucoup de malheureux poussés par des besoins pressants ne se livrent à des excès qu'il vaut mieux prévenir que d'avoir à réprimer* »¹²¹⁴. Cette fonction des ateliers de charité demeure toutefois rarement mise en avant aussi explicitement au cours des années suivantes. Pourtant on ne peut douter que la peur des émeutes est toujours présente lorsqu'une crise aigüe survient. Lors de celle des années 1846-1847, les autorités iséroises se montrent particulièrement attentives au risque de trouble que la situation économique peut provoquer¹²¹⁵. Bien qu'elle ne soit que peu mentionnée, il est certain que parmi les fonctions des ateliers de charité la préservation de l'ordre public est primordiale¹²¹⁶. La dernière mention de cet impératif apparaît en 1848 au cours d'une période de forte tension sociale et politique durant laquelle le conseil général de l'Isère emploiera des fonds pour donner du travail aux « *ouvriers qui en sont dépourvus* » et dont la décision est motivée par les « *devoirs d'humanité et d'ordre public* » qui pèsent sur lui. Par la suite, alors que sont toujours mentionnés les bienfaits moraux du travail dans les ateliers de charité sur le comportement de l'ouvrier lui-même, la référence à la préservation de l'ordre social ne sera plus explicitement évoquée. À partir de la Seconde République, les ateliers de charité se recentrent peut-être plus sur une pure fonction assistantielle même si l'on peut penser que ce silence n'est pas nécessairement révélateur d'une déconnexion totale entre les ateliers de charité et le maintien de l'ordre public. En effet, même si elle est moins explicitement évoquée, elle demeure sans doute toujours à l'esprit des différentes autorités administratives dont la décision d'établir des ateliers de charité est toujours motivée par la survenance de situations particulièrement graves porteuses par elles-mêmes d'un risque de perturbation de l'ordre social.

¹²¹³ Le maire explique que « *la ganterie, principale ressource industrielle de la population ouvrière est dans un état de stagnation* » aussi, un nombre important « *d'ouvriers éprouvent toutes les angoisses de la souffrance* ». ADI 1S1/9, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 29 décembre 1834.

¹²¹⁴ AMG 2Q6, Lettre du maire de Grenoble au préfet de l'Isère du 17 décembre 1834.

¹²¹⁵ Plusieurs correspondances locales font part des risques de troubles sur les marchés ou dans certaines villes ouvrières du département. La crainte qu'ils provoquent ressort particulièrement d'une lettre du procureur général de la cour royale de Grenoble qui recense les lieux du département où les tensions sont les plus fortes. ADI 132M8, Lettre du Procureur Général de la Cour royale de Grenoble au préfet de l'Isère du 9 février 1847.

¹²¹⁶ Le lien entre ateliers de charité et ordre public n'apparaît que dans un compte-rendu du sous-préfet de l'arrondissement de Vienne. Il explique qu'« *il n'est survenu dans l'arrondissement de Vienne aucun fait très grave au sujet des subsistances. La gêne est générale ; des privations sont imposées sur beaucoup de point, mais grâce aux secours publics et privé et aux ateliers de charité ouverts dans quelques communes, la misère n'a encore revêtu aucun caractère inquiétant pour la tranquillité publique* ». ADI 132M8, Lettre du sous-préfet de Vienne au préfet des Hautes-Alpes du 31 janvier 1847.

Le lien entre ateliers de charité et ordre social ne va toutefois pas que dans un sens. Si l'institution, à l'instar d'autres modes d'assistance par le travail libre, est utilisée pour prévenir les troubles provoqués par des ouvriers désespérés, elle porte en elle également un risque de déstabilisation de l'ordre social. En effet, si cette institution est jugée utile lorsqu'elle est établie pour faire face à une situation particulière et exceptionnelle, elle apparaît comme tout à fait dangereuse si elle devait acquérir un certain degré de permanence. Le caractère extraordinaire de l'institution devient ainsi un élément substantiel de la notion d'atelier de charité qu'il est impossible de remettre en question sous peine de mettre en péril l'organisation sociale.

§2. Le risque d'inutilité sociale des ateliers de charité : l'interdiction de l'obligation

Les ateliers de charité sont destinés à venir en aide aux populations atteintes par les effets du chômage qui par essence est temporaire et plus ou moins régulier suivant la nature des causes qui l'engendrent. Par conséquent, il apparaît cohérent qu'une telle institution possède un caractère simplement temporaire correspondant à la durée de la période de chômage. Toutefois, il est imaginable également que, bien que temporaire, sa mise en place au cours de telles périodes soit considérée comme automatique voire obligatoire. Or, c'est précisément ce caractère obligatoire qui ne pourra jamais être reconnu aux ateliers de charité. La pratique, dans un premier temps, démontre que les pouvoirs publics n'agissent que selon leur bonne volonté mettant ainsi en relief le caractère facultatif des ateliers de charité (A). Celui-ci est justifié en théorie par les périls qu'une obligation d'assister par le travail les indigents valides pourrait faire peser sur l'ordre social (B).

A. L'emploi facultatif des ateliers de charité

L'observation de l'établissement des ateliers de charité tout au long du XIX^e siècle laisse apparaître une de leurs composantes fondamentales qui est la précarité de leur existence. Cette caractéristique n'allait pas nécessairement de soi lorsque l'on se souvient de l'existence pendant près de vingt ans sans discontinuer des ateliers de charité sous l'Ancien Régime dans la province du Dauphiné notamment. L'épisode révolutionnaire marque une remise en cause de cette caractéristique et l'affirmation du caractère nécessairement temporaire de l'institution. Cet aspect s'est maintenu au sortir de la Révolution. Au XIX^e siècle, les ateliers de charité ne sont que des éléments facultatifs dans la politique d'assistance. La mise en place d'ateliers de charité est donc toujours provisoire, que celle-ci soit décidée par le pouvoir central (1) ou par les autorités locales (2).

1. Un caractère facultatif sous l'autorité du pouvoir central

Dans nos développements précédents nous avons pu établir une stricte correspondance entre les périodes de chômage et l'installation d'ateliers de charité ou d'autres types de travaux de secours. Il apparaît ainsi que ces travaux sont souvent mis en place à l'occasion de la survenance d'une crise économique imprévue qui la plupart du temps prend la forme d'une crise de subsistances. Dans ces situations de crises particulièrement aiguës touchant l'ensemble du pays, le Gouvernement prend l'initiative d'intervenir en demandant l'organisation d'ateliers de charité. Cette intervention est ainsi caractérisée par son aspect ponctuel et exceptionnel qui donne aux ateliers de charité un statut juridique particulier. Si on la compare avec les dépôts de mendicité qui constituent l'autre grande institution destinée à mettre au travail les pauvres, une différence notable apparaît. En effet, ces derniers sont imposés par la loi et plus particulièrement par le décret du 5 juillet 1808 qui ordonne leur établissement dans chaque département de l'Empire. Or, pour les ateliers de charité une telle institutionnalisation n'existe pas. Les textes gouvernementaux interviennent par à-coups au gré des situations qui se présentent à lui. De ce fait, il n'y a donc aucune certitude d'une année sur l'autre que le pouvoir central intervienne pour organiser ces secours en travaux. Lorsqu'une catastrophe intervient, les départements ne sont donc aucunement assurés que le Gouvernement agisse

par le biais de l'organisation de travaux de secours. D'ailleurs lorsque le pouvoir central vote une subvention pour ce type d'assistance les crédits sont dits « *extraordinaires* » c'est-à-dire spécialement votés pour un événement exceptionnel¹²¹⁷. En 1817, par exemple, les crédits ouverts au ministre de l'Intérieur par le biais de l'ordonnance royale du 10 septembre proviennent des « *fonds de non-valeurs de 1817 à la disposition du Gouvernement* »¹²¹⁸ c'est-à-dire des fonds que l'État a à disposition pour faire face à des situations imprévues¹²¹⁹. Le Gouvernement intervient donc toujours de manière facultative selon qu'il le juge opportun ou non et selon des modalités diverses. En effet, s'il peut intervenir en offrant des subventions aux départements, il se contente parfois simplement d'inciter les préfets à organiser des travaux de secours par le biais d'une circulaire¹²²⁰.

Ce caractère facultatif se double au niveau local d'une certaine marge de liberté quant à l'application de ces textes. Celle-ci est plus ou moins grande selon la forme que revêt l'intervention du gouvernement. La première modalité d'intervention rencontrée dès le début du XIX^e siècle est celle des textes non assortis de subvention pour organiser l'assistance par le travail. Sous la période napoléonienne c'est le cas des circulaires des 8 novembre 1812 et des 25 septembre 1813. On retrouve le même type de texte sous la Restauration au début du régime à travers la circulaire du 28 octobre 1815 et à la fin par une circulaire du 4 octobre 1829. Dans ces cas les préfets peuvent tout à fait ne pas suivre les recommandations du ministre s'ils jugent qu'elles ne sont pas opportunes. Ainsi, bien que la circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815 mentionne que « *l'intention du Roi est que rien ne soit négligé pour occuper les bras oisifs, afin d'assurer l'existence des familles qui n'ont de ressources que dans leur travail* »¹²²¹, elle n'est pas

¹²¹⁷ Le ministre parle de « *crédits extraordinaires* » à propos des fonds qui ont été mis à sa disposition sur la période 1853-1858 pour subventionner les ateliers de charité établis dans les départements. Dans la loi du 18 janvier 1868 il est indiqué que les subventions pour les ateliers de charité sont ouvertes « *au budget extraordinaire du ministère de l'Intérieur* ». De même dans le décret du 28 novembre 1870 il est question de l'ouverture au ministère de l'Intérieur d' « *un crédit de six millions de francs, qui sera affecté, à titre de subvention extraordinaire* » pour l'organisation de travaux de secours. Le terme de « *subvention extraordinaire* » avait déjà été employé dans le décret du 22 septembre 1848.

¹²¹⁸ ADHA 3O 14386, Circulaire du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 6 octobre 1817.

¹²¹⁹ Les fonds de non-valeurs peuvent être définis comme « *une réserve prélevée au moyen de centimes additionnels sur les contribuables eux-mêmes et destinée à parer à des éventualités de toute nature* ». Ils peuvent être distribués en « *secours effectifs pour grêle, incendies, inondation et autres sinistres* » et plus généralement peuvent être « *destinés à fournir des suppléments aux départements qui ont éprouvé des pertes extraordinaires* ». Pierre Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, Paris, Administration du Grand Dictionnaire Universel, tome 8, 1872.

¹²²⁰ Pour une liste des textes par lesquels le Gouvernement est intervenu pour inciter à l'organisation de travaux de secours à l'aide ou non de subventions, cf. annexe n° 5.

¹²²¹ ADD 151X1.

contraignante. Aussi, alors que les préfets de l'Isère et de la Drôme mettent en place des travaux pour occuper les indigents celui des Hautes-Alpes s'abstient et répond au ministre que les ouvriers de son département n'ont pas besoin d'un tel secours¹²²² et qu'il préfère concentrer son action sur la catégorie des pauvres invalides¹²²³. Au contraire, il peut arriver que les préfets suivent les directives du pouvoir central mais pas à la lettre du texte. Ainsi en 1813, le ministre préconise afin de « *procurer de l'ouvrage [...] aux indigents et aux ouvriers sans travail* » de simplement avancer la réalisation de travaux ordinaires prévus dans les budgets des départements et des communes¹²²⁴, le préfet de la Drôme prend l'initiative d'établir de véritables ateliers de charité que la circulaire n'évoquait pas¹²²⁵. Les mesures que préconisent les ministres dans leurs circulaires ne contraignent pas les préfets qui les considèrent comme des simples recommandations comme l'indique le préfet de l'Isère lorsqu'il s'adresse à l'ingénieur en chef du département à la réception de la circulaire du 4 octobre 1829 et lui signale que « *son Excellence le Ministre de l'Intérieur me recommande d'établir des ateliers de charité* »¹²²⁶. Dans la Drôme, ce simple caractère de recommandation de la circulaire du ministre se traduit par des refus de communes considérant que l'établissement d'ateliers de charité ne leur serait d'aucune utilité. Par exemple, la commune de Valdrôme admet que « *l'intempérie de la saison* » a porté « *un grand préjudice à la majorité des habitants* ». Mais « *ensuite des travaux et occupation que procurent ordinairement les habitants aisés et commodes à la classe indigente, et que surtout dans le courant de la prochaine année ils redoubleront d'activité à leur procurer du travail à pourvoir à la subsistance des personnes valides* », la commune n'a pas besoin de « *chercher à prendre d'autres moyens de ressources* »¹²²⁷.

¹²²² « *Quoique le département des Hautes-Alpes ait beaucoup souffert du malheur des temps, la classe ouvrière, ne me paraît pas susceptible d'inspirer des inquiétudes pendant l'hiver parce qu'elle n'a pas l'habitude de compter ici sur les travaux de la saison morte. La plupart des ouvriers émigrent dans les provinces voisines, après avoir fait en automne un petit approvisionnement pour assurer l'existence de leur famille pendant leur absence et comme le prix des denrées n'a pas cessé d'être modéré jusqu'à présent, les embarras de la classe pauvre n'ont pas été plus considérable qu'à l'ordinaire.* » AN F¹⁵ 2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 11 novembre 1815.

¹²²³ « *J'ai lieu de craindre seulement que les indigents infirmes ne trouvent pas cette année dans les produits de la charité publique, les ressources ordinaires à cause des nombreux sacrifices imposés aux habitants aisés. Je mettrai donc mes soins à les remplacer en faisant distribuer des soupes économiques aux pauvres de Gap et des environs* ». *Ibid.*

¹²²⁴ Nous évoquerons ce type d'assistance par le travail dans nos développements ultérieurs. Cf. *Infra*. p. 647 et s.

¹²²⁵ ADD 1N3/1, Conseil général du département de la Drôme – session de 1814.

¹²²⁶ ADI 1S1/7, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département du 6 janvier 1830.

¹²²⁷ ADD 151X1, Lettre du maire de la commune de Valdrôme au préfet de la Drôme du 22 novembre 1829.

Cette marge de manœuvre laissée aux autorités locales existe également lorsqu'il s'agit pour elles d'appliquer une circulaire qui annonce l'octroi de subventions pour organiser l'assistance par le travail. La liberté des préfets est ici moindre puisque les fonds sont cette fois votés et il leur appartient de faire en sorte qu'ils soient utilisés. Cependant, le ministre leur laisse souvent le choix de la manière dont ils doivent l'être. Aussi, bien qu'il marque sa préférence pour les secours en travaux, il laisse le préfet libre de choisir d'autres types de secours si cela correspond mieux aux besoins de son département. Ainsi, durant l'hiver 1816-1817, le roi, par son ordonnance du 9 décembre 1816, « met à la disposition du ministre de l'Intérieur un fonds de 3820700 francs pour être appliqué à des distributions de secours et plus particulièrement à des travaux de charité »¹²²⁸. Il milite pour des secours en travaux qu'il considère comme « le genre de secours le plus utile » et espère que les préfets jugeront « convenable d'employer en travaux de charité la plus grande partie des fonds que je vous annonce ». Mais ce n'est pas une obligation dans la mesure où il considère que « des circonstances particulières [puissent] commander de leur donner une autre destination, et de les distribuer, soit en argent, soit en grain, soit en soupes économiques ou autres aliments dans les communes où le dénuement de subsistance vous paraîtraient exiger de semblables distributions »¹²²⁹. Un mécanisme similaire est prévu pour les ateliers de charité qu'il s'agit de mettre en place en vertu des circulaires du ministre de l'Intérieur qui interviennent entre 1854 et 1858, chaque département reçoit une somme qu'il lui est loisible d'utiliser en travaux de secours ou en assistance pour les invalides¹²³⁰. Dans ce cadre les choix des préfets sont divers, on remarque que selon les départements la proportion accordée aux subventions pour les communes en travaux par rapport aux subventions affectées aux bureaux de

¹²²⁸ AN F¹⁵ 2773, Arrêté du ministre de l'Intérieur du 10 décembre 1816.

¹²²⁹ AN F¹⁵ 2773, Lettre du ministre de l'Intérieur à l'ensemble des préfets datée de mai 1817.

¹²³⁰ On retrouve ici une orientation similaire du ministre qui donne sa préférence à un certain mode d'utilisation de la subvention mais le préfet est tout de même libre de son choix : « j'ai décidé que vous répartiriez directement la totalité de la nouvelle subvention, entre les communes et les bureaux de bienfaisance de votre département qui vous paraîtront éprouver le plus de besoin. Je vous laisse également le soin d'apprécier dans quelle proportion et suivant quel mode il conviendra de secourir les uns et les autres, selon les circonstances propres à chaque localité. J'ai vu en effet, par les rapports qui m'ont été adressés sur la situation présumée des classes pauvres pendant cet hiver, qu'il faudra particulièrement aider, tantôt les communes qui voteront des ressources extraordinaires pour ouvrir des ateliers de charité, tantôt, au contraire, des communes trop pauvres ou trop épuisées pour pouvoir faire de pareils efforts, tantôt enfin les bureaux de bienfaisance, surtout dans les localités où l'épidémie cholérique a laissé un grand nombre d'orphelins de veuves ou de valétudinaires qui, ne pouvant être occupés dans les ateliers, ont besoin de recevoir des secours en nature. Toutefois, vous ne perdrez pas de vue que l'emploi le plus avantageux des subventions est celui qui consiste à les offrir comme une prime aux sacrifices que feront les communes et les habitants aisés pour secourir les indigents valides ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 décembre 1854. Cette règle sera reconduite chaque année jusqu'en 1858.

bienfaisance pour les invalides peut varier fortement au cours de certaines périodes ce qui laisse apercevoir cet espace de liberté laissé aux préfets¹²³¹. Celui-ci peut ainsi s'adapter aux exigences de la situation locale qui peuvent parfois le contraindre assez fortement si l'on en juge par la réaction du préfet de l'Isère face aux demandes des communes du département. Ce dernier prévoyait au cours de l'hiver 1854-1855 que les fonds octroyés par le gouvernement seraient « *spécialement destinés à des indigents invalides* »¹²³² jugeant tout comme les sous-préfets que le chômage dans le département était suffisamment faible pour se passer de l'organisation d'ateliers de charité¹²³³. Ayant eu connaissance de la circulaire annonçant la subvention de l'État plusieurs communes du département ont pris immédiatement des délibérations dans lesquelles elles votent des fonds pour des travaux destinés aux indigents valides¹²³⁴. Ainsi, le préfet reçoit-il en février un état provenant de l'arrondissement de la Tour du Pin lui présentant une liste de quatorze communes ayant voté des fonds pour ateliers de charité¹²³⁵. Le sous-préfet de la Tour du Pin explique que les communes ont raisonné par mimétisme avec le système de l'année précédente pensant recevoir une somme proportionnelle aux sacrifices réalisés¹²³⁶. Cela a surpris le préfet qui pensait que « *dans l'état actuel des choses les communes pouvaient se passer d'ateliers de charité* ». Aussi celui-ci, se trouve contraint

¹²³¹ Voir tableau n° 8 p. 358.

¹²³² ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux maires d'Ambel, Beaufin, Sievoz, Gresse, Corps, Gières et sainte Luce du 24 février 1855.

¹²³³ Le préfet de l'Isère estime que d'après l'exposé général de la situation du département « *il ne paraît pas nécessaire que le gouvernement prenne l'initiative et provoque de la part des communes la création d'ateliers de charité* ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 13 décembre 1854. Le sous-préfet de l'arrondissement de Vienne pense également que « *les souffrances prévus ne sont pas assez grandes pour motiver l'intervention du Gouvernement dans les mêmes conditions que l'année dernière* ». ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de Vienne au préfet de l'Isère du 28 novembre 1854. Pour le sous-préfet de la Tour du Pin « *l'État, [...] peut se dispenser cette année de créer des ateliers de charité* ». ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de la Tour du Pin du 30 novembre 1854. Enfin, le sous-préfet de St Marcellin explique que « *il n'y a pas utilité pressante à réclamer dès à présent, du Gouvernement de l'Empereur, comme on l'a fait l'an dernier, des subventions destinées à faciliter la création d'ateliers communaux* ». ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de Saint Marcellin au préfet de l'Isère du 1^{er} décembre 1854.

¹²³⁴ « *Votre excellence ayant décidé que des subventions seraient accordées aux communes, il en est résulté qu'un assez grand nombre d'entre elles, parmi lesquelles il s'en trouvent d'importantes, voulant répondre à la nouvelle preuve de sollicitude que l'Empereur vient de donner aux classes pauvres, se sont empressées de s'imposer des sacrifices pour subvenir par le travail aux besoins des ouvriers indigents valides et avoir leur part dans le secours annoncé* ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 13 janvier 1855.

¹²³⁵ ADI 6X10, États des communes qui demandent des subventions sur les fonds de l'Etat pour travaux d'utilité communale des 3 et 13 février 1855.

¹²³⁶ « *Comme les décrets de l'année dernière, le décret du 20 décembre 1854, qui a ouvert un crédit de 5 millions dont trois millions réservés pour la création d'ateliers de travail, a reçu la plus grande publicité. Les communes de cet arrondissement ont dû tout naturellement compter avoir leur part de ce crédit pour donner du travail aux indigents, proportionnellement à leur importance et à leurs sacrifices* ». ADI 6X10, Lettre du sous préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 3 mars 1855.

de ne pas laisser les efforts des communes sans contreparties¹²³⁷ et demande au ministre « *de vouloir bien attribuer à mon département un nouveau crédit* »¹²³⁸ afin de subventionner les ateliers de charité souhaités par les communes.

Tableau n° 8 : distribution par les préfets dauphinois des subventions gouvernementales reçues entre 1854 et 1858 (en pourcentage)

Années	Part de la subvention affectée aux travaux de secours pour les indigents valides			Part de la subvention affectée aux bureaux de bienfaisance pour l'aide aux indigents invalides		
	Isère	Drôme	Hautes-Alpes	Isère	Drôme	Hautes-Alpes
1854-1855	37,5	80,1	-	62,5	12	-
1855-1856	61,4	69	53,3	36,3	31,1	36,6
1856-1857	68	65,4	51,6	32	34,6	48,4
1857-1858	55,5	56,5	0	43,4	28	100

Il arrive enfin souvent que le Gouvernement ouvre des fonds avec un objectif unique résidant dans l'organisation de l'assistance par le travail. Mais dans ce cas, l'organisation effective des ateliers reste encore tributaire de la volonté des communes. En effet, ces subventions sont réparties entre celles qui en font la demande soit auprès du ministre directement soit auprès du préfet auquel le ministre a accordé une part précise sur le montant total de la somme qui lui a été affecté. Là encore, rien d'obligatoire pour elles. Même si le préfet peut se faire plus ou moins pressant pour les inciter à participer¹²³⁹, il est nécessaire qu'elles manifestent explicitement la volonté d'établir des travaux de secours. Or, il arrive que le préfet reçoive très peu de demandes de communes. En 1830, dans les Hautes-Alpes par exemple, aucune requête n'est parvenue au préfet trois mois après son appel aux communes si bien qu'il les rappellera à l'ordre en leur demandant de « *hâter l'envoi des états* »¹²⁴⁰. Au final, seules 67 communes sur les 189 que compte le département ont présenté des demandes de subvention pour l'établissement d'ateliers de charité. En 1868, on retrouve le même problème dans le département de l'Isère. Un mois après la sollicitation des communes le 27 janvier pour participer à la

¹²³⁷ Le sous préfet de la Tour du Pin note d'ailleurs qu' « *annoncer [aux communes] aujourd'hui que leurs demandes ne peuvent être accueillies, sans leur donner un motif plausible de rejet, ce serait exciter infailliblement des mécontentements qu'il importe de prévenir* ». ADI 6X10, Lettre du sous préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 3 mars 1855.

¹²³⁸ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 13 janvier 1854.

¹²³⁹ Nous verrons par la suite que lors de l'organisation des ateliers de charité entre 1853 et 1858, les préfets des départements dauphinois ont très fortement incité les communes à participer à cette subvention. Cf. *infra* p. 481 et s.

¹²⁴⁰ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet du 3 janvier 1831.

distribution de la subvention annoncée par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868, le préfet de l'Isère déplore que « *les communes ne s'empressent guère de voter les fonds nécessaires à la création d'ateliers de charité* »¹²⁴¹. Il faudra attendre le 23 mars 1868 pour qu'intervienne la première distribution de fonds entre plusieurs communes. Par ailleurs, cette distribution ne concerne que les communes des arrondissements de Vienne et la Tour du Pin puisque le préfet « *n'a encore reçu [...] aucune délibération communale portant vote de fonds pour la création d'ateliers de charité* »¹²⁴² provenant de l'arrondissement de Saint Marcellin. Plus que l'abstention, les communes peuvent parfois manifester leur refus de participer à la subvention ouverte par le Gouvernement. Il en est ainsi en 1870 en Isère lorsque le préfet demande aux communes de lui faire connaître leurs besoins afin qu'il puisse revendiquer une part des 6 millions de francs mis à disposition du ministre de l'Intérieur par le décret du 28 novembre 1870. Le sous-préfet de l'arrondissement de la Tour du Pin lui signale que parmi les 25 réponses qu'il a reçues « *six [lui] ont fait connaître que leurs conseils municipaux n'ont cru devoir prendre aucune délibération pour cet objet* »¹²⁴³.

Les travaux de secours envisagés sous l'autorité du pouvoir central ne possèdent jamais un caractère obligatoire ou systématique. Rien ne lui impose d'organiser régulièrement ces ateliers laissés à son bon vouloir. Par ailleurs, lorsqu'il décide de les organiser les préfets ou les communes ont toujours une marge de manœuvre plus ou moins importante leur permettant de décider de mettre en place ou pas ce type d'organisation. Cette marge de manœuvre, ils la possèdent également en dehors de toute intervention du Gouvernement. En effet, les autorités départementales ou communales sont libres de décider ou de refuser de mettre en place des ateliers de charité dans leur circonscription territoriale.

¹²⁴¹ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous – préfets des arrondissements de Vienne, St Marcellin et La Tour du Pin du 21 février 1868.

¹²⁴² ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de l'arrondissement de Saint Marcellin du 23 mars 1868.

¹²⁴³ ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 14 janvier 1871.

2. Un caractère facultatif pour les autorités locales

Prenant appui sur certaines études régionales, André Gueslin note que « *les travaux de charité ne se limitent pas aux périodes de crise économique exceptionnelle, mais qu'ils interviennent aussi au moment de la mauvaise saison* »¹²⁴⁴. Au-delà de l'intervention du pouvoir central au moment des crises économiques les plus graves, les autorités locales ont également la faculté d'intervenir pour pallier les effets du chômage saisonnier que rencontrent les ouvriers essentiellement en hiver. Là encore, aucune contrainte ne pèse sur les départements ou les communes qui peuvent mener ou pas une politique d'assistance par le travail grâce essentiellement aux centimes additionnels qu'ils ont la faculté d'imposer à leurs contribuables sur le principal des contributions directes¹²⁴⁵. Des ateliers de charité sont alors prévus sur initiative soit départementale (a) soit communale (b).

a. Les ateliers de charité d'initiative départementale

Tout au long du XIX^e siècle, les ouvriers doivent faire face à un chômage saisonnier survenant la plupart du temps en hiver. Dans ce cadre, puisque cette période de chômage est récurrente, il est arrivé que les autorités départementales mettent en place un système permettant d'établir des ateliers de charité chaque année¹²⁴⁶. Les propos du baron Dupin montrent que cette pratique soulevait un grand enthousiasme en particulier sous la période de la restauration monarchique. Ainsi, analysant les moyens mis en place par le gouvernement pour faire face aux disettes, il explique qu'« *il fut un temps où l'on n'employait les ateliers de charité qu'avec inquiétude, et seulement dans les moments de détresse. Mais cette dernière expérience a prouvé combien leurs avantages étaient précieux, combien il était facile de prévenir leurs dangers ; et désormais ils feront partie*

¹²⁴⁴ André Gueslin, *op. cit.*, p. 256.

¹²⁴⁵ Olivier Vernier cite les centimes additionnels avec le droit des pauvres comme les moyens à la disposition des communes et des départements pour financer leurs politiques d'assistance locale. Cf. Olivier Vernier, « L'assistance publique et l'assistance privée au XIX^e siècle du Consulat au début de la Troisième République », in Michel Laroque (dir.), *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1999, p. 155-156.

¹²⁴⁶ Pour un descriptif des périodes durant lesquelles les autorités des différents départements ont organisé ou incité à l'organisation de travaux destinés à l'assistance par le travail, cf. annexe n° 4 : tableau comparatif de l'état des sources relatives aux ateliers de charité et autres travaux de secours établis dans les départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère au XIX^e siècle.

*des soins annuels d'une bonne administration. Dans presque toutes les communes qui ont des revenus suffisants, le budget ouvre chaque année un crédit pour ateliers de charité. Les conseils généraux concourent aussi à cette mesure de bienfaisance et d'ordre public ; ils y ont affecté, en 1819, sur les fonds départementaux, une somme de 574948 fr. »*¹²⁴⁷. Faisant certainement référence à la période révolutionnaire durant laquelle les ateliers de charité étaient regardés avec méfiance et strictement réservés à la résolution de difficultés économiques extraordinaires, l'auteur note un changement d'attitude de la part des pouvoirs publics locaux qui n'hésitent plus à les établir plus régulièrement, renouant ainsi avec les pratiques d'Ancien Régime où les ateliers de charité étaient mis en place chaque année. Cette régularité se manifeste en Dauphiné puisque deux des trois départements dauphinois ont réservé régulièrement des fonds pour l'organisation des ateliers de charité. Ainsi, celui des Hautes-Alpes vote environ 30 000 francs chaque année entre 1818 et 1831 pour mettre en place différents types de travaux de secours sur son territoire. De même, entre 1821 et 1836 le département de la Drôme vote entre 6000 et 14000 francs chaque année pour l'organisation d'ateliers de charité¹²⁴⁸. Dans ces deux départements, les travaux des secours ont donc été régulièrement établis pendant environ quinze ans sans discontinuer. La volonté de répondre aux difficultés que rencontrent les ouvriers au cours des périodes de chômage saisonnier motive le vote de fonds pour ce mode d'assistance dans les budgets départementaux. Mais le préfet de l'Isère vient rappeler qu'« *il est facultatif de voter ou de refuser [...] des travaux de charité* »¹²⁴⁹. En effet, bien que le vote de ce type de fonds ait acquis une certaine régularité dans la Drôme et les Hautes-Alpes sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, rien ne garantit leur poursuite d'une année sur l'autre. Ces fonds apparaissent au budget des dépenses variables des deux départements dans son chapitre 3¹²⁵⁰ et, dans le cas de la Drôme seulement, au « *budget des dépenses extraordinaires d'utilité départementale imputable sur le produit des centimes facultatifs* » au sein du chapitre consacré au « *secours et ateliers de charité* ». Par conséquent, les départements les financent sur deux types de budget différents, les dépenses variables et les dépenses facultatives. Mais dans un cas

¹²⁴⁷ M. le baron Dupin, *Histoire de l'administration des secours publics*, Paris, Alexis Eymery, 1821, p. 456-457.

¹²⁴⁸ La nature de ces fonds sera étudiée plus en détail dans la suite de notre développement. Cf. Annexe n° 10 : fonds départementaux affectés aux ateliers de charité sous la Restauration et la Monarchie de Juillet.

¹²⁴⁹ ADI 1N2/7, discours du rapporteur de la commission du budget lors de la session du 22 juin 1832 du conseil général de l'Isère.

¹²⁵⁰ Dans les Hautes-Alpes ce chapitre est intitulé « *dépôts, secours et ateliers pour remédier à la mendicité* » et dans la Drôme il est intitulé « *mendicité, ateliers de charité afin d'occuper pendant l'hiver* ».

comme dans l'autre les autorités départementales ne sont pas obligées d'y avoir recours pour financer les ateliers de charité.

Concernant les dépenses variables¹²⁵¹, celle-ci sont destinées à certaines dépenses particulières comprenant les travaux de charité mais sans qu'il y ait obligation d'en affecter une part. En effet, Jules Dumesnil explique que « *les fonds pour les ateliers de charité, se prennent sur ceux affectés aux dépenses variables* » mais que « *les conseils généraux sont libres de voter cette dépense ou d'en appliquer les allocations à d'autres besoins plus urgents* ». Plus que facultative cette affectation au budget des dépenses variables aux ateliers de charité apparaît même comme secondaire puisque Dumesnil ajoute que « *ces votes ne doivent d'ailleurs avoir lieu qu'autant que la situation financière du département le permet, après avoir assuré toutes les dépenses variables d'une nécessité absolue ; autrement ce serait sur les centimes facultatifs qu'il conviendrait plus naturellement d'y pourvoir* »¹²⁵². Si le département des Hautes-Alpes ne finance ces travaux de secours qu'à partir du budget des dépenses variables, en revanche, le département de la Drôme aura souvent recours à ces centimes facultatifs. Contrairement aux budgets des dépenses variables alimentés par les centimes additionnels que les départements sont dans l'obligation d'utiliser, les centimes facultatifs sont à la libre disposition de chaque département qui peut choisir de les prélever ou pas afin de pourvoir au financement de « *dépenses facultatives* » sous réserve de recevoir l'approbation du ministre. Le département emploie le terme de « *dépenses extraordinaires d'utilité départementale* » qui semble en réalité évoquer ces dépenses facultatives et non les véritables « *dépenses extraordinaires* » qui ne sont pas prises sur les centimes facultatifs mais sur des « *centimes votés extraordinairement et approuvés par des lois spéciales* »¹²⁵³. Par conséquent les dépenses extraordinaires d'utilité départementale évoquées par le conseil général de la Drôme sont bien les dépenses facultatives prévues par la loi puisque financées sur les centimes facultatifs du

¹²⁵¹ Les fonds du budget des dépenses variables sont composés « *1° De huit centimes versés dans la caisse du receveur général pour être tenus à la disposition du préfet et être employés suivant ses mandats aux dépenses variables ; 2° Et de la somme attribuée à chaque département par le ministre de l'Intérieur dans la répartition des cinq centimes de fonds communs centralisés au trésor public et destiné à venir au secours des départements dont les dépenses variables excèdent les huit centimes ci-dessus* ». Jules Dumesnil, *De l'organisation et des attributions des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement*, Paris, 1838, p. 390-391.

¹²⁵² *Ibid.*, p. 393.

¹²⁵³ *Ibid.*, p. 431.

département¹²⁵⁴ sans qu'une loi spéciale n'intervienne. La référence à l'« *utilité départementale* » confirme d'ailleurs ce constat. Dumesnil précise que ces dépenses facultatives ne peuvent être réalisées qu'après approbation du ministre qui concentre essentiellement son contrôle sur la réalité de l'utilité départementale que l'objet de ces dépenses recouvre. L'auteur liste ainsi quelques uns des objets les plus fréquents de ces dépenses facultatives au nombre desquels se trouvent les ateliers de charité¹²⁵⁵. Par conséquent toutes les dépenses départementales pour les ateliers de charité sont des dépenses de nature subsidiaire n'ayant aucun caractère obligatoire. Il est d'ailleurs assez remarquable que parmi les trois départements dauphinois, celui qui n'a pas voté de tels budgets est celui de l'Isère¹²⁵⁶ dont l'action est pourtant marquée selon Marie-Cécile Thorat « *par une implication forte dans le domaine de l'assistance* »¹²⁵⁷. La Drôme et les Hautes-Alpes ne se démarquent pas seulement par rapport à leur voisin dauphinois, le vote de budget pour l'assistance publique en générale et pour les ateliers de charité en particulier semble loin d'être répandu sur l'ensemble du territoire national¹²⁵⁸. Les services du ministre de l'Intérieur sont en effet assez prompts à décourager toute action des départements destinée à financer régulièrement des travaux de secours. À propos du

¹²⁵⁴ Chaque année ces fonds proviennent d'une partie des centimes facultatifs votés par le conseil général et/ou des excédents de recette de l'exercice précédent appelés budget de report.

¹²⁵⁵ Jules Dumesnil explique que la loi du 28 avril 1816 indique simplement que le vote de centimes facultatifs doit permettre de financer des dépenses ayant une utilité départementale. Mais l'auteur précise tout de suite que « *si cette affectation est générale, et si, par conséquent elle laisse aux conseils généraux une grande latitude dans le choix des améliorations que provoque le vœu des localités, c'est néanmoins une règle inviolable que les dépenses doivent, par leur nature, être une charge départementale, et qu'elles doivent avoir le caractère d'un véritable service public. [...] Ainsi, le droit du conseil général, relativement au budget des dépenses facultatives, consiste à ouvrir au préfet des crédits pour des dépenses ayant réellement un caractère d'utilité, de service public départemental : et le pouvoir du ministre, à vérifier si ces dépenses ont bien le but d'intérêt général sans lequel elles ne doivent pas être autorisées* ». Mais bien que la loi n'ait pas établi de liste exhaustive, l'auteur décrit toutefois « *quels sont les objets principaux qui, d'après le relevé des derniers budgets départementaux, se font remarquer le plus fréquemment au nombre des dépenses facultatives. Ce sont : les constructions neuves ou réparations extraordinaires de routes départementales et constructions de ponts, les acquisitions d'immeubles pour service public, les ateliers de charité, le supplément de la dépense des enfants trouvés, les encouragements ou secours pour l'amélioration des races de chevaux, le dépouillement extraordinaire d'archives, les secours temporaires aux veuves d'employés des préfectures, les subventions aux comices agricoles, aux séminaires, aux évêques, vicaires généraux et chanoines, au pasteur président du consistoire protestant ; la conservation d'anciens monumens, les travaux d'art sur les chemins communaux* ». Jules Dumesnil, *op. cit.*, p. 431-433.

¹²⁵⁶ Ce n'est pas pour cela qu'il n'a pas participé pour autant à l'établissement d'ateliers de charité. Simplemment son action s'est toujours faite dans le cadre de l'action de l'Etat dans le domaine, il n'a jamais affecté son propre budget à l'organisation de ces travaux de secours.

¹²⁵⁷ L'auteur détaille d'ailleurs les nombreux domaines de l'assistance dans lesquels le conseil général de l'Isère intervient. Elle cite ainsi, outre les mesures que l'on retrouve dans tous les départements comme la prise en charge des enfants abandonnés, les hôpitaux, les dépôts de mendicité et les bureaux de charité, les mesures plus originales et locales comme l'aide à l'établissement d'une école privée pour les sourds-muets à Grenoble. Marie-Cécile Thorat, *op. cit.*, p. 285.

¹²⁵⁸ On peut par exemple constater qu'il est quasiment inexistant dans les Basses-Pyrénées. Mathieu Lauvray, *Le département et l'assistance publique au XIX^e siècle : l'exemple des Basses-Pyrénées (1800-1914)*, Thèse de droit, Bordeaux, 2007, p. 192 et s.

système d'assistance par le travail imaginé dans le département des Hautes-Alpes, le directeur général de l'administration communale et départementale évoque d'ailleurs sa méfiance à l'égard d'« *un système général de primes à accorder chaque année aux communes ou aux particuliers qui s'engageraient à faire exécuter tels ou tels ouvrages* ». Cela risquerait selon lui de faire perdre le caractère facultatif que les fonds de secours doivent toujours revêtir. Ces derniers ne peuvent en effet être votés qu'à deux conditions : que les fonds à la disposition du département soient suffisants pour satisfaire les dépenses nécessaires pour les autres services du département et que des besoins extraordinaires justifient le vote de ces fonds¹²⁵⁹.

Toujours facultatifs comme l'a rappelé le préfet de l'Isère, les ateliers de charité organisés à l'initiative des autorités départementales sont donc limités dans le temps. Chaque année une situation exceptionnelle doit justifier le vote de fonds qui leur sont dédiés et si cette situation n'existe pas ces dépenses ne sont pas inscrites au budget. Le département des Hautes-Alpes juge ainsi à partir de 1833 que la situation des classes indigentes n'étant pas particulièrement inquiétante, les fonds des dépenses variables n'y seront plus affectés alors qu'ils l'étaient chaque année depuis 1818¹²⁶⁰. Plus précisément en 1837, le préfet juge que malgré la misère que connaît le département du fait d'un hiver rigoureux et d'une sécheresse importante en été¹²⁶¹ l'organisation d'ateliers de charité

¹²⁵⁹ « *Je ne pense pas que l'on puisse établir comme vous paraissez le désirer, un système général de primes à accorder chaque année aux communes ou aux particuliers qui s'engageraient à faire exécuter tels ou tels ouvrages. D'abord, monsieur, l'allocation d'un fonds de secours en faveur de votre département, soit dans le budget départemental, soit sur les fonds généraux du trésor est facultative et incertaine : elle dépend, en ce qui concerne le budget départemental, des besoins des divers services du département et des vues du conseil général ; et en ce qui concerne les fonds du Trésor, de la fixation des crédits alloués dans le budget de l'Etat, et des besoins des autres départements. Rien donc ne vous garantit que vous puissiez disposer chaque année d'un fonds de secours pour la classe indigente de votre département. J'ajouterai qu'il ne serait pas selon moi sans inconvénient qu'un département distribuât régulièrement chaque année un égal fonds de secours. Ces fonds de secours doivent être réservés pour les cas où des circonstances imprévues font peser sur ces départements ou sur la portion d'un département des besoins extraordinaires ; les distribuer dans des temps ordinaires, ce serait ou rendre insensible ceux que l'on accorderait dans les circonstances dont je viens de parler, ou obliger à en augmenter alors considérablement le montant* ». AN F¹⁵2747, Lettre du directeur général de l'administration communale et départementale au préfet des Hautes-Alpes du 16 juillet 1819.

¹²⁶⁰ Lors de la discussion du budget des dépenses variables ordinaires pour l'exercice 1834 le conseil a estimé que « *les besoins de la classe indigente ne seront pas plus pressants pendant l'exercice 1834, qu'ils ne l'ont été pendant l'exercice courant* ». ADHA 1N1722, Séance du conseil général du département des Hautes-Alpes du 2 août 1833. En effet, en 1833 déjà 6000 francs avaient été inscrits au chapitre 3 du budget des dépenses variables intitulé « *dépôts, secours et ateliers pour remédier à la mendicité* » mais seulement pour des « *secours effectifs ou aliments dans le cas d'extrême misère* » et non pour des ateliers de charité comme c'était le cas depuis 1818. ADHA 1N1722, Séance du conseil général du département des Hautes-Alpes du 3 juin 1832.

¹²⁶¹ « *Un hiver comme on n'en a point vu d'aussi rigoureux depuis 1816 est cruellement venu affliger toutes les classes de la population, et tellement accroître les souffrances des malheureux, que l'exiguité des secours mis à ma disposition, n'a pas été la moindre des difficultés, et des douleurs de l'administration [...]. L'intempérie de cet hiver a produit des misères dont vous aurez la déplorable mesure en sachant que*

n'est selon lui pas nécessaire car « *l'impulsion dans la voie du progrès et des améliorations est telle que nulle part l'ouvrage ne manquera aux nécessiteux* »¹²⁶². L'absence de besoins légitime donc l'absence d'assistance par le travail. Le caractère discrétionnaire de la décision des administrations départementales est encore plus affirmé lorsque sa décision de ne plus affecter de fonds aux travaux de secours semble en contradiction avec les doléances exprimées par les échelons administratifs inférieurs. En effet, à partir de 1832, les conseils d'arrondissement de Die et de Nyons formulent chaque année le vœu auprès de l'administration départementale de la Drôme de voir des ressources allouées aux ateliers de charité dans son budget¹²⁶³ et d'être compris dans sa répartition¹²⁶⁴. Voté chaque année depuis 1821, certains conseils arrondissements semblent convaincus que l'octroi d'allocation pour les ateliers de charité a acquis une forme d'automatisme. Le conseil d'arrondissement de Nyons explique en 1833 que « *des fonds étant accordés annuellement pour être employés en ateliers de charité, le conseil demande que l'arrondissement de Nyons, qui se trouve frappé par la perte de ses oliviers et de ses produits agricoles, ait une large part à la distribution* »¹²⁶⁵. Le vote annuel de fonds pour les ateliers de charité ne fait aucun doute dans cet arrondissement. Par conséquent, il estime que la situation difficile dans laquelle il se trouve devrait lui donner automatiquement droit à une part sur les fonds du département. Aussi, lorsque le conseil général du département met un terme à l'allocation de ces ressources en 1836, les réactions d'opposition à cette décision ne se font pas attendre. Dès 1837 le conseil d'arrondissement de Die demande que cette allocation soit rétablie¹²⁶⁶. Le sous préfet de

j'ai du transmettre au Gouvernement l'évaluation officielle de nos désastres en 1 063 585 f. jusques au 31 décembre dernier. [...] Pour surcroît d'infortunes et après l'hiver terrible nous avons passé, un été d'une sécheresse à nulle autre semblable, désolé en ce moment nos contrées et nous prépare, messieurs, de bien grandes misères à soulager, où la triste perspective de bien grandes souffrances ». ADHA 1N1707, Discours du préfet en ouverture de la session de 1836 du conseil général des Hautes-Alpes.

¹²⁶² ADHA 1N1707, Discours du préfet en ouverture de la session de 1836 du conseil général des Hautes-Alpes.

¹²⁶³ Du fait des gelées de printemps qui ont détruit une partie des récoltes le conseil d'arrondissement de Nyons affirme qu'« *il importe de ménager des ressources pour organiser des ateliers de charité* ». ADD 6N4, Séance du conseil d'arrondissement de Nyons du 16 mai 1832.

¹²⁶⁴ Les récoltes de l'arrondissement de Die furent mauvaises du fait de la sécheresse de l'été et de l'automne. De ce fait, « *un grand nombre de familles sont réellement dans l'indigence* ». Aussi le conseil « *espère que l'arrondissement de Die sera compris pour 3000 f., au moins, dans l'allocation qui pourra être partie au budget départemental pour secours en ateliers de charité en 1833* ». ADD 5N2, Séance du conseil d'arrondissement de Die du 8 janvier 1833. Des réclamations du même type sont formulées jusqu'en 1836 par les conseils d'arrondissements de Die et de Nyons. ADD 5N2 pour les délibérations du conseil d'arrondissement de Die et ADD 6N4 pour celles du conseil d'arrondissement de Nyons.

¹²⁶⁵ ADD 6N4, Séance du conseil d'arrondissement de Nyons du 8 janvier 1833.

¹²⁶⁶ « *Le conseil n'hésite pas à exprimer son regret de leur suppression pour l'exercice 1837, et il émet formellement le vœu que le conseil général puisse trouver dans son budget les ressources nécessaires pour*

Die explique pourquoi les fonds d'ateliers de charité sont tout à fait nécessaires à l'arrondissement. Après avoir exprimé son regret « *qu'il n'ait été rien porté sur les budgets du département en 1837, pour atelier de charité* », il précise que ce fond d'ateliers de charité « *est d'une ressource précieuse pour soulager quelques populations indigentes et privées de récoltes sans pouvoir espérer d'autres secours* ». Il regrette donc qu'en 1836, alors que le climat fut particulièrement rigoureux, ces fonds n'aient pas été votés car les communes auraient trouvé « *un soulagement pour la classe ouvrière et indigente dans l'ouverture de quelques ateliers de charité* »¹²⁶⁷. Mais malgré les réclamations exprimées à nouveau les années suivantes en particulier par les autorités de l'arrondissement de Die¹²⁶⁸, le conseil général n'allouera plus de fonds au financement des ateliers de charité dans son budget. Les sources à notre disposition ne nous permettent pas de déterminer les raisons pour lesquelles le conseil général de la Drôme a cessé d'octroyer ces fonds alors qu'ils semblent plébiscités au sein du département. Sa décision démontre cependant, que malgré la régularité du vote de fonds qui s'est installée depuis plusieurs années, aucune automaticité ne peut en ressortir, le département ne se sentant aucunement contraint de le reconduire malgré les réclamations des administrations inférieures.

Cette institution régulière des ateliers de charité par les administrations départementales connaît son apogée sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. À l'exception des ateliers de charité mis en place sous impulsion gouvernementale entre 1853 et 1858, l'institution ne sera plus établie de manière aussi régulière sous la Seconde République et le Second Empire. Il faudra attendre les initiatives de certaines communes sous la Troisième République pour retrouver une telle régularité dans l'établissement des ateliers de charité.

rétablir cette allocation qui, pour les communes pauvres, surtout, est d'une indispensable nécessité ». ADD 5N2, Délibération du conseil d'arrondissement de Die – session de 1837.

¹²⁶⁷ ADD 5N2, Rapport du sous-préfet à Messieurs les membres du conseil d'arrondissement de Die – session de 1837.

¹²⁶⁸ Jusqu'en 1840, l'administration de l'arrondissement de Die ne cessera de réclamer le retour des fonds destinés au financement des ateliers de charité. En 1839, il explique à nouveau qu'il « *voit avec regret la suppression des ateliers de charité* » car selon lui « *ils donnaient à l'administration les moyens de répondre aux besoins des malheureux* ». ADD 5N2, délibération du conseil d'arrondissement de Die – session 1838.

b. Les ateliers de charité d'initiative communale

Cette précarité des fonds votés pour ateliers de charité au niveau départemental existe également au niveau communal¹²⁶⁹. Tout au long du XIX^e siècle nous pouvons constater que les villes du Dauphiné ont mis en place des ateliers de charité, en particulier les villes de Valence, Vienne et Grenoble. L'action communale semble plus particulièrement développée sous la Troisième République au cours de laquelle on voit se mettre en place des travaux de secours au sein de plusieurs communes de chacun des trois départements dauphinois. Mis en place à la seule initiative des communes, la durée dans le temps de ces ateliers est très variable et peut aller de deux à près de vingt ans. Ainsi, nous avons pu évoquer précédemment les initiatives de onze communes du département de la Drôme qui au cours de la décennie 1890 ont mis en place des travaux de secours contre le chômage entre trois et neuf années d'affilée¹²⁷⁰. Dans les Hautes-Alpes et l'Isère, ces situations sont plus rares. Ainsi dans le premier département, la ville d'Embrun a organisé des « *ateliers de secours* » pendant 17 ans entre 1899 et 1916¹²⁷¹ et la ville Gap des ateliers de charité entre 1899 et 1917¹²⁷². Dans le second ce sont les villes de Vienne et de La Mure qui ont établi de telles institutions. À Vienne ils ont existé entre 1890 et 1894¹²⁷³ et à La Mure entre 1893 et 1901¹²⁷⁴.

En fonctionnant plusieurs années successives, certains de ces ateliers ont acquis une certaine régularité similaire à celle connue sous l'Ancien Régime. Mais cela ne doit pas masquer la précarité de l'institution. Rares sont les renseignements qui nous sont parvenus concernant la nature des fonds, pourtant le peu d'indices que nous possédons permet de mettre en lumière cette caractéristique¹²⁷⁵. Il convient de citer en premier lieu

¹²⁶⁹ Pour un descriptif des périodes durant lesquelles les autorités municipales des différentes communes dauphinoises ont organisé ou incité à l'organisation de travaux destinés à l'assistance par le travail, cf. annexe n° 4 : tableau comparatif de l'état des sources relatives aux ateliers de charité et autres travaux de secours établis dans les départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère au XIX^e siècle.

¹²⁷⁰ Des travaux de secours ont été organisés sans discontinuer entre 1890 et 1894 à Valence, entre 1890 et 1899 à Montélimar, entre 1890 et 1898 à Romans, entre 1896 et 1899 à Saint-Laurent-en-Royans, Bourg-de-Péage et à Bourg-les-Valence, 1898 et 1900 à Grane, 1896 et 1898 à Etoile, entre 1896 et 1900 à Upie, Beaumont-les-Valence et à Chateauneuf d'Isère. ADD 151X3.

¹²⁷¹ ADHA 3Z395.

¹²⁷² ADHA 10M56

¹²⁷³ ADD 151X3.

¹²⁷⁴ ADI 2O 269/2.

¹²⁷⁵ Damien Roussy avait déjà pu mettre en évidence la précarité de l'assistance par le travail organisée par la ville de Bordeaux sous la Troisième République au regard de la nature des fonds utilisés. Ne disposant pas d'une allocation spécifique dans le budget de la municipalité l'auteur note ainsi que, « *son budget n'est fait que d'apports extérieurs, ce qui, dès le début, prédispose l'existence de l'institution à une certaine*

le règlement du bureau de bienfaisance de la ville de Valence disposant que « *l'assistance des indigents valides est facultative pour les communes* »¹²⁷⁶. Cela est confirmé par la pratique lorsqu'on examine les quelques communes pour lesquelles nous avons des renseignements sur les budgets utilisés. Ainsi à Grenoble lorsque des ateliers de charité ont été organisés sur la seule initiative de la municipalité, ils ont été financés la plupart du temps sur des crédits additionnels au budget primitif de la ville¹²⁷⁷ et très rarement ils furent inscrits au budget ordinaire¹²⁷⁸. Dans la commune de La Mure, on apprend que les ateliers de charité établis entre 1893 et 1901 sont essentiellement financés grâce aux bonis du budget municipal¹²⁷⁹ c'est-à-dire grâce aux fonds qui restent disponibles sur les fonds votés lorsqu'une dépense exécutée, d'après une estimation ou un projet préalable, n'a pas atteint le chiffre de l'évaluation¹²⁸⁰. Par ailleurs l'incertitude des fonds attribués aux ateliers de charité de La Mure provient également de la nature de la subvention octroyée par le département. La ville reçoit en effet chaque année une somme provenant des amendes de police correctionnelle perçues par le département dont le montant varie chaque année¹²⁸¹.

Facultatifs et donc nécessairement temporaires malgré une certaine récurrence dans leur organisation constatée au niveau local, les ateliers de charité ne sont jamais apparus comme une institution pouvant être reconduite chaque année de manière automatique. Bien que le chômage soit un fléau menaçant en permanence les conditions de vie des ouvriers agricoles ou industriels, à aucun moment une politique d'organisation obligatoire des ateliers de charité n'a été engagée. Cette attention à maintenir le caractère précaire de cette institution se justifie essentiellement par la peur du désordre social

incertitude ». Damien Roussy, *La politique d'assistance publique de la ville de Bordeaux sous la Troisième République*, thèse de droit, Bordeaux, 2005, p. 132.

¹²⁷⁶ ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance...op. cit.*, p. 12.

¹²⁷⁷ En 1835, on apprend en effet que les ateliers de charité sont financés à partir d' « *un crédit de 15 000 f additionnel au budget de cette ville pour 1835* ». AMG 2Q6, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de l'Isère du 12 janvier 1835. Entre 1850 et 1853, le maire de Grenoble a fait voter des fonds pour les ateliers de charité qu'il a inscrit au budget supplémentaire composé notamment des crédits alloués supplémentaires au budget de l'exercice courant. Cf. notamment AMG 2Q7, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 10 décembre 1853.

¹²⁷⁸ Anticipant les difficultés que connaîtraient les ouvriers de Grenoble en 1846 du fait de la crise économique qui sévit à cette époque Frédéric Taulier décide d'allouer 8000 francs au budget ordinaire de la ville pour ateliers de charité. Toutefois, cette allocation fut très insuffisante pour subvenir et un nouveau crédit de 9000 francs sera voté cette fois que le budget supplémentaire. BMG O 17533, Beylié M. J. de, *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898.

¹²⁷⁹ ADI 2O 269/2.

¹²⁸⁰ Croissy, Th. de. *Dictionnaire municipal, manuel des maires... Édition nouvelle, entièrement refondue, très augmentée, et mise au courant de la législation et de la jurisprudence*, 1886, p. 202.

¹²⁸¹ Ces subventions sont attribuées par mla commission départementale de l'Isère entre 1893 et 1901. ADI 1N6, Voir les délibérations de la commission départementale correspondantes à cette période.

qu'une telle institutionnalisation de l'assistance par le travail des indigents valides entraînerait.

B. Les dangers du caractère obligatoire de l'assistance par le travail

Faire des ateliers de charité une institution permanente procédant d'une obligation juridique à la charge de l'administration est inconcevable dans l'esprit des gouvernants aussi bien que dans celui des autorités administratives dauphinoises. Tout au long du XIX^e siècle jusqu'au début de la Troisième République les penseurs et les gouvernants se sont méfiés de l'idée selon laquelle les secours publics et en particulier l'assistance par le travail fournis par les pouvoirs publics devaient procéder d'une obligation leur incombant. Cependant au cours de la période, la place des ateliers de charité a évolué dans leur discours. Durant la première moitié du XIX^e siècle ce sont les ateliers de charité qui font peur et la doctrine dominante se montre unanime pour pointer du doigt les dangers sociaux que porte en elle cette institution si jamais elle acquérait un caractère permanent et obligatoire. Aussi, il s'agira à ce moment-là de bien circonscrire les ateliers de charité en les présentant comme une institution simplement temporaire ne donnant aucun droit aux individus (1). Leur caractère temporaire et non obligatoire étant acquis les ateliers de charité vont apparaître au tournant du siècle comme des moyens de faire face aux revendications de plus en plus importantes de droits sociaux au premier rang desquels le droit au travail. Dans ce cadre, alors que la puissance publique refusera toujours de reconnaître l'existence d'un tel droit et plus généralement l'existence d'une obligation pour l'État d'assister les indigents valides, les ateliers de charité seront maintenus et joueront le rôle de substituts à l'abstention des pouvoirs publics (2).

1. Le danger d'une dérive des ateliers de charité vers la reconnaissance d'un droit opposable à la puissance publique

La méfiance qui s'était manifestée à l'égard des ateliers de charité sous la Révolution n'a pas disparu au XIX^e siècle. La peur existe toujours qu'une telle institution ne fragilise l'organisation économique et sociale du pays en détournant les ouvriers du travail qui s'offre à eux en temps normal. Selon Francis Démier, « *la polémique est incessante* » chez les notables à propos du travail dans les ateliers de charité. L'auteur évoque les patrons qui « *parlent alors de concurrence déloyale* »¹²⁸². Le baron de Gerando atténue quelque peu ces craintes qui risqueraient selon lui de remettre en cause l'idée même d'assistance par le travail. En effet, « *si l'on accordait à ces alarmes une confiance entière, et qu'on voulut à tout prix les calmer, il n'y aurait qu'un parti à prendre : il faudrait condamner les indigents à l'oisiveté* »¹²⁸³. Il convient donc d'être plus nuancé et Gerando de préciser qu'« *en créant une masse nouvelle de travail, elle ne rompt donc pas, comme on le suppose, l'équilibre général de l'offre et de la demande* »¹²⁸⁴. Simplement, pour éviter d'en venir à une situation où les ateliers de charité nuiraient à l'activité ordinaire il convient d'en maintenir toujours le caractère temporaire. En effet, l'auteur explique que « *les circonstances dans lesquelles il peut être nécessaire de recourir à une semblable mesure, doivent être fort rares, et leur durée ne saurait se prolonger longtemps* ». Cette institution serait complètement inutile en temps normal puisque « *dans le cours ordinaire des choses, l'occasion de travail ne peut réellement manquer à l'homme valide doué de bonne volonté ; il peut seulement souffrir de l'insuffisance des salaires, s'il est chargé d'une famille nombreuse* ». Par ailleurs, elle serait néfaste pour l'économie car son organisation aurait comme conséquence sur l'individu valide « *de l'enlever aux professions ordinaires, de le détourner des voies naturelles pour trouver de l'emploi* »¹²⁸⁵. Par conséquent, si la concurrence des ateliers de charité à l'égard des activités ordinaires n'est pas absolue ils risqueraient tout de même d'y porter préjudice si toutefois ils étaient organisés au cours de périodes où le travail ne manque pas. Les auteurs semblent en effet persuadés que l'ouvrier sera nécessairement porté à aller vers le travail proposé par les pouvoirs publics plutôt que vers le travail

¹²⁸² Francis Démier, *Histoire des politiques sociales. Europe, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, 1996, p. 13.

¹²⁸³ Joseph Marie de Gerando, *op. cit.*, p. 13.

¹²⁸⁴ *Ibid.*, p. 16.

¹²⁸⁵ *Ibid.*, p. 28-29.

ordinaire¹²⁸⁶. Le préfet des Hautes-Alpes avait déjà mis en relief ce risque lorsque la question de l'établissement d'ateliers de charité s'est posée à lui au cours de l'hiver 1819-1820. S'il reconnaît aux ateliers de charité une certaine utilité « *dans les années de calamités et de disette* ». En revanche, « *ils sont une source d'abus dans les temps ordinaires* » au cours desquels « *il est d'une sage économie de n'en point faire usage* »¹²⁸⁷. Le préfet précise que « *lorsque le prix des subsistances est à un taux modique, l'emploi des secours en ateliers de charité ne produit pas l'effet qu'on a droit d'en attendre* » car dans ce cas la classe indigente « *dédaigne le travail et ne veut point s'occuper, elle ne veut point se soumettre au commandement d'un maire, adjoint ou de tout conducteur d'atelier, elle veut gagner un prix de journée au-dessus d'un travail équivalent. Elle tombe alors dans un espèce d'état d'indolence d'où elle ne se tire que lorsque la disette se fait sentir et que les denrées sont à un prix élevé* »¹²⁸⁸. Il précise alors que c'est « *lorsque les denrées seront à un prix auquel toutes les classes du peuple ne pourront pas atteindre, ce sera alors que j'appuierai pour que les fonds de secours soient employés à des ateliers de charité* »¹²⁸⁹. La peur de la fainéantise de l'ouvrier impose que les ateliers ne soient organisés que de manière temporaire. Aussi il convient de ne surtout pas lui laisser penser qu'il peut à tout moment compter sur l'État qui lui fournira nécessairement du travail. Pour éviter cet écueil les ateliers de charité ou tout autres travaux de secours ne doivent être utilisés qu'avec parcimonie. Ainsi, Duchâtel ne préconise les ateliers de charité comme remède en cas de disette que de manière subsidiaire. Il convient d'abord d'agir sur la liberté du commerce et des grains ou d'essayer de fournir des aliments en remplacement de ceux qui font défaut. Ce n'est que

¹²⁸⁶ Louis Villermé pointe deux dangers que les ateliers de charité sont susceptibles de faire peser sur « *l'industrie libre* ». D'une part ils sont un moyen de pression à la disposition des ouvriers pour imposer des hausses de salaires aux fabricants. En effet, selon l'auteur, « *ces ateliers, parce qu'ils devraient en définitive, pour répondre à leur but, assurer à l'homme inscrit sur leur contrôle le strict nécessaire, seraient encore un agent déplorable de grève contre les fabricants toutes les fois qu'il plairait aux ouvriers d'imposer à leurs patrons des tarifs nouveaux, quelques ruineux qu'ils dussent être pour beaucoup de ceux-ci* ». D'autre part, ils « *seraient pour l'ouvrier resté honnête et laboieux une continuelle tentation qui pervertirait beaucoup, en invitant qui conque à venir y satisfaire les goûts de far niente que nous a donnés la nature* ». Il cite l'expérience des ateliers nationaux parisiens de 1848 durant laquelle « *les fabricants [se plaignaient] à Paris de ne point toujours trouver assez de bras pour remplir les rares commandes qui leur restaient encore, leurs anciens ouvriers préférant la solde minime, mais reçue sans fatigue, des ateliers nationaux à un gain plus considérable qu'aurait exigé d'eux plus d'assiduité et plus d'efforts* ». Louis Villermé, *Du droit au travail et du droit à l'assistance*, Paris, Guillaumin et Cie, 1849, p. 9.

¹²⁸⁷ ADHA 1N1705, Mémoire du préfet pour l'ouverture de la session du conseil général de 1820.

¹²⁸⁸ AN F¹⁵2747, Lettre du préfet des hautes au directeur de l'administration des hospices et établissement de bienfaisance du 8 juillet 1820.

¹²⁸⁹ AN F¹⁵2747, Lettre du préfet des hautes au directeur de l'administration des hospices et établissement de bienfaisance du 8 juillet 1820.

si cela ne marche pas alors que les secours en travaux peuvent intervenir¹²⁹⁰. Mais ces « *secours ne peuvent être sans danger qu'à une condition : il faut qu'ils arrivent inattendus, comme l'évènement qui les provoque, et que le pauvre ne puisse pas compter d'avance sur l'assistance de l'État* »¹²⁹¹. Dans le cas contraire les conséquences sur le comportement des ouvriers sera irréversible.

Aussi, une des plus grande crainte des élites de l'époque est de voir mis en place un système où l'autorité publique serait obligée d'avoir recours aux ateliers de charité. En effet, durant la première moitié du XIX^e siècle et l'optimisme libéral qui le caractérise il s'agit d'éviter à tout prix que le gouvernement ne tombe dans l'organisation d'une assistance publique qui ressemblerait à un système de charité légale dont les méfaits sont dénoncés avec virulence par les penseurs libéraux de l'époque¹²⁹². Pour Tocqueville, « *toute mesure qui fonde la charité légale sur une base permanente et qui lui donne une forme administrative crée une classe oisive et paresseuse, vivant au dépens de la classe industrielle et travaillante* »¹²⁹³. Une assistance obligatoire à la charge de l'État ne peut avoir comme conséquence que l'ébranlement de la société¹²⁹⁴. Cette crainte apparaît particulièrement lors de l'enquête sur le paupérisme lancée en 1840 par le ministre de l'Intérieur auprès des départements¹²⁹⁵. Ce dernier se livre à une attaque en règle du système de la charité légale qui selon lui « *habitue les classes pauvres à recevoir le secours, comme un revenu que l'État leur reconnaît et leur garantit ; et ces classes ne tardent pas à le considérer comme une espèce de prélèvement légitime, auquel elles ont*

¹²⁹⁰ Duchâtel privilégie ce genre de secours fourni par l'autorité publique aux simples secours en argent. Il explique que « *pour employer d'une manière profitable les sommes dépensées, il convient que le gouvernement reçoive du travail en échange de son argent. Qu'il ouvre des ateliers d'industrie, et profite de la disette pour exécuter des ouvrages utiles à la société, des routes, des constructions de toutes espèces* ». Tanneguy Duchâtel, *op. cit.*, p. 222.

¹²⁹¹ *Ibid.*

¹²⁹² Francis Démier explique que dans cette première moitié du XIX^e siècle « *l'ennemi c'est la « bienfaisance publique » qui multiplie les indigents et entretient la paresse. [...] En Europe ; le symbole de la « charité légale », c'est le statut d'Elisabeth, « plaie » de la société anglaise, gouffre financier et multiplicateur de pauvres* ». Francis Démier, *Histoire des politiques sociales en Europe, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, 1996, p. 13.

¹²⁹³ Alexis de Tocqueville, *Mémoire sur le paupérisme*, Paris, Imprimerie nationale, 1835, p. 15.

¹²⁹⁴ Pour Duchâtel, « *le principe du droit des pauvres ébranle les bases de l'ordre social, comme il empêche l'action des sentiments de paix et de concorde* ». Tanneguy Duchâtel, *op. cit.*, p. 188. Moins strict que ce dernier Gerando n'en est pas moins opposé à l'idée d'un droit au secours opposable à l'État ou au riche. Pour lui le pauvre n'a droit qu' « *à la sympathie de la classe aisée* ». Dans son traité intitulé « *De la bienfaisance publique* », il explique que « *ce droit est essentiellement moral ; [il] n'est pas de même nature que le droit à être respecté dans sa vie, sa liberté, ses biens, son honneur : sans être moins sacré, il est moins positif, moins rigoureux, moins absolu. Ce n'est pas le droit de requérir, d'exiger une prestation, d'exercer une action, de se faire attribuer tel ou tel avantage : c'est une espérance légitime [...] ce n'est par la réclamation d'une dette ; c'est la juste attente d'un service* ». De Gerando, *op. cit.*, p. 467-469 cité in Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 222.

¹²⁹⁵ Voir la circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 août 1840 publiée dans Charles de Rémusat, *Du paupérisme et de la charité légale*, Paris, Jules Renouard et Cie, 1840.

droit sur la fortune sociale. Alors, plus de prévoyance ni d'économie, et bientôt aussi plus de travail »¹²⁹⁶. Ce risque est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de secourir les indigents valides. Le ministre explique en effet que c'est ici que « *se manifestent plus particulièrement les dangers inhérents à la charité légale. Si l'on peut craindre que les secours offerts aux vieillards et aux infirmes ne détruisent l'esprit d'économie et de prévoyance, il y a bien plus à redouter, quand l'indigent n'a pas même l'excuse de l'âge ou des infirmités pour expliquer sa misère, et qu'il n'a d'autre titre à l'assistance qu'il réclame que le besoin qu'il en éprouve. Si son état de pauvreté a pour cause la paresse ou le désordre, le secours accroîtra le mal au lieu d'y remédier, et il ne fera qu'encourager de mauvais penchans* »¹²⁹⁷. Pourtant, le ministre ne remet pas en cause le système des ateliers de charité qui est le plus naturel et celui qui doit être privilégié pour l'assistance aux indigents valides¹²⁹⁸. Cette idée est partagée au sein des départements dauphinois. Tous sont d'accord pour dire à l'image du conseil général de l'Isère que pour l'indigent valide « *le travail doit être la condition du secours* »¹²⁹⁹. Ainsi, pour le rapporteur de la commission instituée par le conseil général du département de la Drôme, il faut « *que le travail soit la condition et le prix du secours* » car « *pour le pauvre valide, c'est du travail qu'il lui faut, [...]. Nul n'a le droit de dire à la société tu me nourriras parce que je ne veux pas travailler* »¹³⁰⁰. Enfin, pour le conseil général du département des Hautes-Alpes, « *les indigents valides ne doivent recevoir des secours qu'autant qu'ils s'en seront rendus dignes par le travail* »¹³⁰¹.

Mais la difficulté se pose lorsqu'il s'agit de déterminer par quels moyens ces secours en travail doivent être distribués. Dans les départements de l'Isère et des Hautes-Alpes, il est hors de question que ce secours soit attribué par l'administration elle-même. Se situant dans la veine des idées du ministre, le conseil général des Hautes-Alpes affirme que « *toute mesure qui aurait pour but d'organiser légalement le paupérisme serait compromettante pour l'avenir et contraire aux mœurs, comme aux intérêts du pays* ». Il rejette toute idée que l'indigent puisse avoir un droit à l'assistance qui ne soit pas

¹²⁹⁶ *Ibid.*, p. 24-25.

¹²⁹⁷ *Ibid.*, p. 47.

¹²⁹⁸ Le ministre explique que « *les économistes, dont les doctrines sont aujourd'hui, [...], généralement acceptées, conseillent de distribuer aux indigents valides du travail plutôt que des aumônes. C'est aussi vers ce but que doit tendre l'administration publique* ». Pour les indigents valides le ministre de l'Intérieur explique que « *le moyen qui s'est le plus naturellement présenté et qui a été le plus souvent mis en œuvre, est celui qui consiste à organiser des ateliers pouvant suppléer aux travaux que l'industrie privée ne fournit pas* ». *Ibid.*, p. 48-49.

¹²⁹⁹ ADI 1N2/9, Séance du 27 août 1840 du conseil général de l'Isère.

¹³⁰⁰ ADD 1N10, Séance du 1^{er} septembre 1840 du conseil général de la Drôme.

¹³⁰¹ ADHA 1N1724, Séance du 30 août 1841 du conseil général des Hautes-Alpes.

conditionné par son travail en affirmant « *il ne faut pas que l'indigent considère l'aumône qu'il reçoit comme un droit acquis, mais bien comme le prix de son travail* »¹³⁰². De même, la commission chargée du paupérisme en Isère met en garde contre les dangers d'une charité légale « *c'est-à-dire à laquelle la loi oblige* », qui aurait pour effet de faire croire aux indigents qu'ils « *ont droit sur la fortune sociale* »¹³⁰³. Aussi l'assistance par le travail doit passer selon eux par des initiatives privées et mettent en avant l'exemple d'une institution particulière qui est « *l'association de secours mutuels* »¹³⁰⁴. Les ouvriers d'une même profession cotisent régulièrement à un fond commun et lorsque l'un d'entre eux ne peut pas travailler il pourra puiser dans ce fonds pour assurer ses moyens d'existence. Pour les administrations des deux départements ces institutions réunissent toutes les qualités que ce soit d'un point de vue moral en favorisant la prévoyance et le travail ou d'un point de vue matériel en assurant de quoi vivre à l'ouvrier afin qu'il ne tombe pas dans l'indigence¹³⁰⁵. Plus largement, si l'administration doit intervenir ce n'est que de manière tout à fait subsidiaire lorsque la charité privée est épuisée. Le préfet des

¹³⁰² ADHA 1N1724, Séance du conseil général des Hautes-Alpes du 30 août 1841.

¹³⁰³ « *Votre commission, adoptant les idées fort sages de M. le préfet, exprimées dans le rapport déjà cité, ne trouve pas dans la charité légale, un remède au mal que l'on veut combattre. Si l'Etat dote trop libéralement des établissements destinés aux pauvres, s'il promet à la vieillesse et aux infirmités un asile assuré, s'il laisse à l'indigent qui tend la main, l'espérance de trouver l'aumône toujours prête, il encourage et accroît le paupérisme au lieu de le détruire, il habitue les classes pauvres à recevoir les secours comme un revenu que l'Etat leur reconnaît et leur garantit et ces classes ne tardent pas à le considérer comme une espérance de prélèvement légitime auquel elles ont droit sur la fortune sociale. Alors, plus de prévoyance et d'économie et bientôt plus de travail. L'indigent perd ainsi le sentiment de sa propre dignité et en vient à préférer recevoir, sans peine, le pain qu'il pourrait gagner par lui-même. C'est la disposition qu'on remarque chez la plupart des mendiants et tels sont les résultats que l'expérience a signalé dans le pays où la taxe des pauvres a été admise* ». ADI 1N2/9, Séance du 27 août 1840 du conseil général de l'Isère.

¹³⁰⁴ Dans ce cadre l'administration publique n'a aucune place. L'administration de l'Isère parle de « *charité volontaire* » c'est à dire que ces institutions doivent prendre la forme « *d'association volontaire de bienfaisance* ». Le conseil général des Hautes-Alpes pense qu'il n'y a pas « *lieu de les reconnaître comme établissements d'utilité publique, ayant une existence légale. Mieux vaut en laisser la fondation et l'administration à la charité privée, qui, en perdant sa libre action, perdrait peut être aussi quelque peu de son zèle* ». Le conseil général englobe également dans ce cas les « *maisons de refuge* » qu'il préconise également pour les indigents valides dans lesquelles ils seraient « *assujettis au travail* ». ADI 1N2/9, Séance du 27 août 1840 du conseil général de l'Isère et ADHA 1N1724, Séance du 30 août 1841 du conseil général des Hautes-Alpes.

¹³⁰⁵ Pour le préfet de l'Isère ces institutions, « *bien loin de présenter les inconvénients qui sont inhérents au système de charité légale en tant qu'appliqués aux indigents valides, attachent chacun des membres qui les composent par les plus puissantes garanties d'ordre, de prévoyance et d'économie* ». ADI 1N4/8, Rapport du préfet au conseil général de l'Isère – session de 1840. De même, selon le conseil général des Hautes-Alpes « *au rang des plus utiles formes qu'a prises la charité moderne, le conseil général n'hésite pas à placer en première ligne les associations de secours mutuels qui se sont formées par mi certaines classes d'ouvriers sous le patronage et avec les souscriptions de personnes recommandables. Ces associations en assurant à l'ouvrier, dans les moments difficiles ou dans la maladie, des moyens d'existence, l'empêchent de tomber dans l'indigence, entretiennent en lui l'amour du travail, l'esprit d'ordre et d'économie, et conservent chez l'ouvrier le sentiment de sa propre dignité, puisqu'il peut en cas de besoin puiser, sans rougir, à un fonds auquel il a apporté sa contribution* ». ADHA 1N1724, Séance du 30 août 1841 du conseil général des Hautes-Alpes.

Hautes-Alpes pose cette condition de l'insuffisance de la charité privée pour justifier l'intervention de l'administration et l'organisation d'ateliers de charité¹³⁰⁶ tout comme le sous-préfet de l'arrondissement de Vienne qui indique qu'il faut véritablement que la situation soit exceptionnellement grave pour que l'administration intervienne sans « *danger* » pour l'ordre social et que tous les moyens provenant de la charité privée ait été épuisés¹³⁰⁷. Dans la Drôme l'hostilité à l'intervention de l'administration est moins importante. Dans son rapport la commission chargée de répondre aux questions du ministre de l'Intérieur évoque avec moins de défiance la « *charité légale* » qu'elle présente comme ayant « *ses avantages et ses dangers* ». Aussi pour remédier à l'indigence valide elle envisage de s'appuyer sur l'action de l'administration. Cette assistance doit prendre deux formes différentes suivant la catégorie des assistés. En effet, il faut « *distinguer les ouvriers valides, mais paresseux et insouciantes et de mauvaises volontés, qui reculent devant le travail de ceux qui au contraire ne demandent qu'à s'occuper* »¹³⁰⁸. Pour les premiers c'est le travail forcé qui doit leur être imposé dans les maisons de refuge ou les dépôts de mendicité, pour les seconds le travail libre à domicile ou dans les ateliers de charité¹³⁰⁹. Mais cette promotion de l'intervention de l'administration s'accompagne toutefois de nuances. Il convient de veiller à ce que celle-ci soit limitée. En effet, après avoir indiqué la nécessité de proposer des ateliers de charité aux indigents valides de « *bonne volonté* », le conseil général précise tout de suite que ce doivent être des « *secours temporaires* » qui « *cesseraient avec les causes accidentelles qui les auraient nécessités* »¹³¹⁰. La commission, à la fin de son rapport, émet une mise en

¹³⁰⁶ Dans l'esprit du préfet les ateliers de charité sont mis en place pour pallier à l'insuffisance de la charité privée. En effet, il explique que « *l'administration, ici plus qu'ailleurs, pourrait se reposer, comme par le passé, sur la charité des personnes qui ont de l'aisance et sur la douce obligation que, dans les temps pénibles, aiment à s'imposer les propriétaires, en employant les pauvres journaliers à des réparations d'autant plus utile qu'elles améliorent sensiblement l'agriculture, combattent la misère et tarissent les larmes de l'indigent* », mais le préfet précise qu'« *à son tour [l'administration] ne doit rien négliger pour ouvrir des ateliers de travail* ». ADHA 31K15, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 4 novembre 1830.

¹³⁰⁷ D'après le sous-préfet de l'arrondissement de Vienne « *il y aurait quelques dangers à habituer les populations à compter sur les secours de l'Etat toutes les fois qu'une crise sur les subsistances amènerait une gêne dans leur existence. Je comprends que dans les cas exceptionnels, lorsque la famine sévit sur la France et que la misère est tellement intense que la charité privée est impuissante à la combattre, je comprends, dis-je, que dans ces temps d'épreuve et de malheur le trésor public s'ouvre pour adoucir le les souffrances des masses. Mais il faut que cette nécessité de l'intervention de l'Etat soit bien constatée. Elle l'était en 1853, mais dans l'année où nous sommes la situation est incomparablement meilleure* ». ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de Vienne au préfet de l'Isère du 28 novembre 1854.

¹³⁰⁸ ADD 1N10, Séance du 1^{er} septembre 1840 du conseil général de la Drôme.

¹³⁰⁹ « *Pour les premiers, il serait nécessaire de les faire entrer dans les maisons de refuge ou les dépôts de mendicité, avec l'obligation de faire les travaux de leur profession qui leurs seraient fournis par l'administration et exécutés pour son compte. Quant aux secours il conviendrait de les assister à domicile, et de les employer dans les ateliers de charité* ». Ibid.

¹³¹⁰ Ibid.

garde contre une intervention excessive de l'administration dans l'assistance par le travail qui prendrait la forme d'une obligation à sa charge. Elle exprime « *son désir qu'on n'entre pas trop brusquement dans le système d'innovation auquel nous porte un caractère naturellement enthousiaste pour ce qui est bien* ». Même si la commission appelle de ses vœux « *l'emploi des moyens qui contraignent le paresseux à trouver dans le travail les secours qui lui sont nécessaire* », elle compte veiller également à ce que cette organisation administrative de l'assistance par le travail ne conduise pas l'ouvrier assisté à délaisser l'activité de travail ordinaire pour vivre simplement de l'assistance par le travail. Aussi exprime-t-elle le désir que « *l'emploi de tous ces moyens ne conduise pas l'ouvrier à préférer la vie paisible quoique laborieuse des ateliers de charité légale, à celle plus incertaine et plus laborieuse encore de l'ouvrier qui en travaillant pour lui doit aussi s'occuper de sa nombreuse famille et pourvoir à ses besoins* »¹³¹¹. Les ateliers de charité temporaires ne doivent en aucune façon se transformer en « *ateliers de charité légale* » permanents. L'assistance au pauvre valide doit nécessairement être temporaire comme l'explique la commission du Conseil général de l'Isère qui, reprenant les idées du ministre, affirme que « *la perspective d'un secours permanent ne peut être sans danger que lorsqu'elle s'adresse au malheureux que la nature semble abandonner à toujours à l'indigence en le rendant incapable de tout travail* »¹³¹². C'est bien un « *danger* », pour reprendre un terme employé à plusieurs reprises, que représente l'atelier de charité qui ne serait pas strictement limité dans le temps et qui serait devenu une institution permanente organisée par l'autorité publique. Plus généralement, dès qu'il est question pour l'administration de fournir du travail la même mise en garde est toujours prononcée comme le fait le sous-préfet de Vienne qui y voit un risque de propager l'« *idée subversive* » qui consisterait à « *faire croire à la population que le Gouvernement doit du travail à l'ouvrier qui ne sait s'en procurer* »¹³¹³.

Ce n'est qu'en dernier recours et de manière temporaire que les ateliers de charité doivent être établis. Toutes ces précautions tendent à prévenir la déstabilisation de la société que pourrait entraîner une obligation juridique de fournir du travail à toute personne qui en manque. Mais malgré les mises en garde contre les dérives des ateliers de charité et de l'assistance par le travail en général, la « *menace* » de l'obligation pour l'État de fournir du travail aux individus n'a pas disparu. Bien au contraire, la

¹³¹¹ ADD 1N10, Séance du 1^{er} septembre 1840 du conseil général de la Drôme.

¹³¹² ADI 1N2/9, Séance du 27 août 1840 du conseil général de l'Isère.

¹³¹³ ADI 2N5/3, Rapport du sous-préfet au conseil d'arrondissement de Vienne – session de 1840.

revendication du droit au travail acquiert une vigueur exceptionnelle à la fin des années 1840. Beaucoup plus fondamentale que la simple mise en place d'ateliers de charité, cette revendication va susciter des débats vifs qui influenceront la manière de traiter le chômage des personnes valides jusque sous la Troisième République. Désormais clairement identifiés comme une institution temporaire, les ateliers de charité apparaîtront dans ce contexte comme une porte de sortie pour des gouvernants qui continueront de refuser la reconnaissance d'une obligation à leur charge de fournir du travail à ceux qui en manquent.

2. Le maintien des ateliers de charité face aux revendications d'un droit des indigents valides

Les mises en garde que les penseurs de la première moitié du XIX^e siècle ont formulé face au péril que peut entraîner l'organisation d'un système de charité légale a eu un effet sur la définition des ateliers de charité. Ils sont désormais identifiés comme des institutions facultatives et temporaires. Par conséquent, les craintes qu'ils suscitaient, sans disparaître complètement, deviennent plus secondaires et vont désormais se déplacer vers les nouvelles revendications sociales issues de la Révolution de 1848 dirigées vers la garantie de droits des individus face à l'État. Dans ce contexte les ateliers de charité seront plutôt perçus comme de rassurantes solutions ne mettant aucunement en péril l'ordre social et qui se révéleront d'utiles instruments permettant de calmer les nouvelles ardeurs des classes populaires. Ils tiendront parfaitement ce rôle lors des événements de 1848 et des débats suscités autour du droit au travail (a) et seront toujours mobilisés alors que toute idée d'obligation d'assistance à l'égard des indigents valides sera rejetée sous la Troisième République (b).

a. Les ateliers de charité et le droit au travail en 1848

Durant la première moitié du XIX^e siècle, les ateliers de charité sont plébiscités comme moyen d'assistance mais suscitent en même temps une certaine méfiance dans la mesure où ils peuvent potentiellement être le vecteur d'une reconnaissance d'un droit de

l'individu à recevoir du travail de la part de l'État. Assistance par le travail et droit au travail sont ici confondus. Au cours de la seconde moitié du siècle la position des ateliers de charité change sous l'effet de revendications de plus en plus vives du droit au travail. Les théoriciens opposés à la doctrine libérale dominante sous l'influence du mouvement ouvrier grandissant en viennent à penser plus précisément ce droit que l'on ne peut plus confondre avec l'assistance par le travail. Henri Maillard explique ainsi que « *le droit au travail se différencie de l'assistance par le travail en ce qu'il a le caractère d'une obligation juridique ; une fois proclamé il donnerait à l'ouvrier un droit [...]. Au contraire, le travail comme secours, comme mesure d'assistance, est octroyé simplement en vertu d'un devoir moral* »¹³¹⁴. Les ateliers de charité n'apparaissent plus véritablement comme une menace dans la mesure où ils ne seront plus associés à l'idée d'obligation bien plus liée au droit au travail qui retient toute l'attention. En effet, la revendication du droit au travail est au cœur de la Révolution de 1848¹³¹⁵.

Cette idée que l'administration devrait du travail à qui le lui demanderait semble assez mal reçue en Dauphiné. Déjà en 1845, un membre du conseil municipal de Grenoble a pu nous faire connaître la position du préfet de l'Isère sur la question. Réagissant aux émeutes qui se sont déroulées dans la ville durant lesquelles les ouvriers sans travail en ont demandé à l'autorité¹³¹⁶, le préfet jugea cette prétention irrecevable. Pour lui il était en effet inadmissible « *que les ouvriers eussent le droit de demander du travail à l'autorité. C'était à eux d'en chercher chez les particuliers, ce qui se passait à Grenoble était, selon lui, dans l'ordre des choses, et l'admission des prétentions des ouvriers n'était propre qu'à ébranler la société dans ses fondements* »¹³¹⁷. Le débat fut en effet très vif à cette période dont le pic fut atteint en 1848. Les partisans et les adversaires du droit au travail donnèrent leurs appréciations de la notion. Schématiquement le droit au travail était entendu selon deux acceptions¹³¹⁸. Au sens le plus absolu, il désigne le « *droit d'exiger un travail correspondant à des aptitudes professionnelles et rémunéré*

¹³¹⁴ Henry Maillard, *op. cit.*, p. 4.

¹³¹⁵ Jacques Donzelot fait du droit au travail la clé de voute du projet républicain puisque « *c'est le droit au travail, selon l'idéal républicain de 1848, qui doit réunir les aspirations nouvelles dans la société et la nouvelle légitimité dans la politique, le peuple de Paris et l'Assemblée constituante* ». Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994, p. 36.

¹³¹⁶ « *Après l'achèvement de nos ponts et quais, le travail manqua, les ouvriers en demandaient vainement, leur attitude devenait menaçante [...], M. le préfet fut informé de ces faits et on lui fit connaître que les ouvriers prétendaient, non sans raison, qu'on leur devait du travail* ». AMG 1D14, Délibération du conseil municipal de la ville de Grenoble du 17 mars 1845.

¹³¹⁷ AMG 1D14, Délibération du conseil municipal de la ville de Grenoble du 17 mars 1845.

¹³¹⁸ Pour une étude détaillée des différentes conceptions du droit au travail exprimée en 1848, voir Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 280 à 311.

conformément au cours des salaires dans l'industrie privée »¹³¹⁹. C'est notamment la thèse défendue par Proudhon¹³²⁰ et celle qu'utilisait les adversaires du droit au travail afin de le discréditer¹³²¹. En effet, parmi les constituants, les partisans du droit au travail l'entendent plutôt dans un sens restreint. Selon eux, le droit au travail doit « *intervenir seulement en période de crises, pour permettre à l'ouvrier d'exiger un secours en travail* ». Par conséquent, « *ce qu'ils désignent sous le nom de droit au travail est en réalité le droit à l'assistance par le travail* »¹³²². Cette appréciation du droit au travail est due notamment aux efforts d'un député Dauphinois, Philippe Antoine Mathieu dit « de la Drôme », qui est très souvent intervenu au sein de l'Assemblée sur ce sujet. Face aux adversaires du droit au travail, il explique que ce qu'il propose « *ce n'est pas la garantie de l'exercice du droit au travail, c'est simplement la reconnaissance explicite de ce droit* ». Il ne veut pas enlever à l'individu sa responsabilité et précise que « *l'individu doit chercher par ses efforts à se créer une position honnête, indépendante, dans la société* ». Simplement, en cas de chômage involontaire de celui-ci, « *c'est à l'État, aux départements ou aux communes à recueillir les individualités qui peuvent avoir été jeté en dehors du libre mouvement industriel, et à employer ces individualités à des travaux d'utilité publique, comme cela s'est fait, au surplus, de tous les temps* »¹³²³. Finalement, Mathieu de la Drôme ne propose rien moins que l'établissement de travaux de secours sur le modèle des anciens ateliers de charité. Cette opinion semble d'ailleurs partagée par bon nombre de députés puisque Henri Maillard explique que « *les autres partisans du droit au travail l'entendent, pour la plupart, de la même façon* »¹³²⁴. Ce constat au niveau des discours est révélateur du devenir dans les faits du droit au travail. Les débuts de la Révolution de 1848 semblaient ambitieux puisque le 25 février 1848, le gouvernement provisoire de la République prend, sous la pression de la rue, un décret disposant qu'il « *s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail. Il s'engage à garantir du*

¹³¹⁹ Diane Roman, *op. cit.*, p. 177.

¹³²⁰ Selon Proudhon, « *le droit au travail est le droit qu'à chaque citoyen, de quelque métier ou profession qu'il soit, d'être toujours occupé dans son industrie moyennant un salaire fixé, non pas arbitrairement et au hasard, mais d'après le cours actuel et normal des salaires* ». Henri Maillard, *op. cit.*, p. 100. Voir également Anne-Sophie Chambost, *Proudhon et la norme : pensée juridique d'un anarchiste*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

¹³²¹ Henri Maillard explique que « *les adversaires du droit au travail le repoussent parce qu'ils l'interprètent comme un droit absolu, permettant d'exiger dans tous les cas un travail semblable à celui que l'ouvrier fait d'habitude, rétribué par le salaire qui y correspond normalement. [...] Ils estiment que son établissement bouleverserait entièrement la société, et dès lors ils le combattent avec acharnement* ». Henri Maillard, *op. cit.*, p. 92-93.

¹³²² Diane Roman, *op. cit.*, p. 177. Voir également en ce sens, Henri Maillard, *op. cit.*, p. 93.

¹³²³ Henri Maillard, *op. cit.*, p. 93-94.

¹³²⁴ *Ibid.*, p. 95.

travail à tous les citoyens ». Mais comme l'explique Robert Castel « *il substitue aussitôt à la demande populaire d'un ministère du Travail, ou du Progrès, qui serait chargé de mettre en œuvre ces exigences, la « Commission du Luxembourg », organe d'enregistrement et de délibération. Il ouvre des Ateliers nationaux, qui ressemblent davantage aux ateliers de charité de l'Ancien Régime qu'à un véritable système public d'organisation du travail* »¹³²⁵. Le souhait de Louis Blanc, le rédacteur du décret du 25 février et un des principaux leaders socialistes de la Révolution de 1848, va bien au-delà de la mise en place d'Ateliers nationaux¹³²⁶. Alors que ces derniers ne sont qu'un décalque des anciens ateliers de charité, Louis Blanc envisage la mise en place d'ateliers sociaux supposant une véritable révolution de l'ordre économique¹³²⁷. En ce sens, loin d'être considérés comme des institutions dangereuses, les ateliers de charité apparaissent au contraire comme des moyens de calmer pendant un temps les aspirations populaires sans mettre en péril l'ordre social existant.

Ce réflexe n'est par ailleurs pas propre à Paris. Bien que la Révolution de 1848 n'ait suscité que de faibles réactions populaires dans les villes de la région dauphinoise¹³²⁸, l'opposition entre revendication d'un droit au travail véritable et

¹³²⁵ Robert Castel, *La métamorphose... op. cit.*, p. 433.

¹³²⁶ Établis le 26 février 1848, ces ateliers sont destinés à employer les ouvriers sans travail de Paris moyennant une rémunération de 2 francs par jour (1,5 francs par jour s'ils ne travaillent pas et sont en « disponibilité », puis 1 franc après le 15 mars) pour réaliser des travaux de terrassement. Organisés militairement et occupés par Emile Thomas, ingénieur de Centrale désigné pour mettre en œuvre ces ateliers, les ouvriers sont d'abord 10000. La crise s'aggravant, le chômage se développant, ils seront 29000 au 31 mars, près de 100000 le 30 avril, 120000 le 15 juin. Francis Hordern, « 1848 – L'exercice du droit au travail », in *Les sans-emploi et la loi, hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Nantes de juin 1987, Paris, Calligrammes, 1988, p. 34.

¹³²⁷ Francis Hordern synthétise clairement la différence entre les ateliers nationaux et les ateliers sociaux de Louis Blanc. Selon lui les premiers sont « *calqués sur les classiques ateliers de charité montés en temps de crise* ». Grâce à eux, « *il s'agit d'ouvrir des travaux publics d'importance secondaire : réfection de voirie, nivellement, plantations, pour occuper les chômeurs et les rémunérer en attendant que la crise passe et ramène les emplois normaux* ». Ils diffèrent ainsi des ateliers sociaux décrits par Louis Blanc où « *l'Etat encourage les ouvriers à reprendre l'activité économique, secteur par secteur, en formant des associations de production* ». Or en formant des Ateliers nationaux « *le gouvernement provisoire a choisi la formule des ateliers de charité et non pas celle des ateliers sociaux* ». *Ibid.* Benoit Charruaud résume cette opposition en affirmant que « *lorsque les ateliers nationaux effectuent des travaux improductifs, principalement de terrassements et de plantation d'arbres moyennant rémunération, les ateliers sociaux s'inscrivent dans l'industrie et le monde économique. Dans un cas, l'ordre économique n'est pas changé, dans l'autre, il est révolutionné* ». Pour une distinction entre les ateliers nationaux et les ateliers sociaux, cf. Benoit Charruaud, *Louis Blanc, la République au service du Socialisme. Droit au travail et perception démocratique de l'État*, Thèse de droit, Strasbourg, 2008, p. 317-324.

¹³²⁸ Philippe Vigier note que la Révolution de 1848 est un phénomène essentiellement urbain et parisien dont la survenance a surpris les populations provinciales notamment celles du Dauphiné. Mais le premier effet de surprise passé, elle est acceptée avec enthousiasme par les notables comme par le peuple. Pour ce dernier elle est l'occasion de mettre en avant ses revendications. Dans les campagnes, elle prolonge et aggrave une agitation antérieure à la Révolution qui concerne l'augmentation des salaires agricoles. Par ailleurs, elle fut également l'occasion pour les petits paysans dauphinois de demander le rétablissement de leurs anciens droits d'usage supprimés par les notables ou par la législation. Dans les montagnes

l'organisation de simples ateliers de charité s'est malgré tout faite sentir dans des termes similaires au phénomène parisien. Elle s'est notamment manifestée à Grenoble où, malgré la faible agitation ouvrière constatée dans la ville au moment de l'installation de la République¹³²⁹, les principes présidant à l'organisation des ateliers de charité ont été remis en cause et des propositions plus ambitieuses ont émergé. Depuis 1842, la ville a régulièrement organisé des ateliers de charité pour venir en aide aux ouvriers sans travail. En 1848, la donne change et les débats autour du droit au travail vont apporter une première modification qui concerne la dénomination de l'institution qui ne sera plus appelée « *ateliers de charité* » mais « *ateliers municipaux* », terminologie révélatrice des nouveaux auspices sous lesquels se place la municipalité. Le maire de Grenoble, Frédéric Farconnet, nouvellement nommé suite à la démission de Frédéric Taulier le 28 février 1848, se place en effet sous l'autorité des principes proclamés par le nouveau régime dans le décret du 25 février¹³³⁰. À l'image des ateliers nationaux organisés à Paris il s'agit donc pour Grenoble de participer à l'effort des républicains en faveur des classes populaires¹³³¹. Il n'emploie donc plus le terme d'ateliers de charité pourtant encore utilisé par son prédécesseur juste avant sa démission lorsqu'il fit voter au budget 2000 francs pour occuper les « *ouvriers nécessaires* » de la ville¹³³². Le désir de s'en démarquer est d'ailleurs si fort que Farconnet ne peut s'empêcher certains lapsus dans ses lettres et au

dauphinoises cela s'est en particulier traduit par des soulèvements contre les agents forestiers restreignant leurs droits d'usage et représentant l'autorité de l'État. En revanche dans les villes, Philippe Vigier explique que « *dans la Région alpine, c'est la bourgeoisie qui a présidé à l'établissement de la République, et l'on est étonné de la facilité avec laquelle les classes populaires urbaines lui ont laissé jouer ce rôle décisif* ». Aussi il n'a pu « *noté de véritable agitation populaire que dans trois villes (Manosque, Romans et Vienne) ; et celle-ci s'est très vite calmée, sans qu'aucun fait grave ait eu lieu* ». Philippe Vigier, *La Seconde République ... op ; cit.*, tome 1, p. 185-206.

¹³²⁹ Philippe Vigier note que « *Grenoble est certainement la cité où les classes populaires font preuve de la plus grande sagesse* ». Après avoir évoqué les manifestations massives ayant eu lieu dans à Vienne, il explique que « *le calme des ouvriers grenoblois forme un contraste éclatant avec la turbulence des travailleurs viennois* ». *Ibid.*, p. 199 et 223.

¹³³⁰ « *La Révolution qui vient de s'accomplir a eu pour but principal d'assurer le droit de vivre en travaillant, et doit avoir pour résultat la solution du grand problème de l'organisation du travail. Le Gouvernement provisoire de la République française a solennellement reconnu ce fait et pris engagement, par sa déclaration du 25 février dernier* ». La déclaration du maire de Grenoble est citée dans Fernand Rude, « *La révolution de 1848 à Grenoble* », in Esmonin et alii, *La révolution de 1848 dans le département de l'Isère*, Grenoble, Imprimerie Allier, 1949, p. 141.

¹³³¹ En référence au projet du gouvernement provisoire le maire de Grenoble déclare que « *cette organisation du travail ne peut être l'œuvre d'un jour. C'est pourquoi, concitoyens, en attendant que l'Assemblée Constituante, qui va sortir de l'élection populaire, en ait posé les bases et que l'Etat soit en mesure d'ouvrir des ateliers nationaux, nous ne devons pas rester inactifs. Déjà la commission municipale provisoire a préparé d'urgence quelques travaux qui vont commencer cette semaine. Elle s'occupe activement d'en étudier d'autres* ». La déclaration du maire de Grenoble est citée dans Fernand Rude, *op. cit.*, p. 141-142.

¹³³² AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 4 février 1848.

lieu d'employer le terme d' « *ateliers municipaux* » écrit « *ateliers nationaux* »¹³³³. Il convient d'évacuer le terme d'ateliers de charité trop attaché à l'ancien régime qui ne correspond plus avec l'idéal de fraternité qui fonde le nouveau¹³³⁴. Pourtant dans les faits, les ateliers municipaux ne diffèrent que très peu des ateliers de charité traditionnels organisés par Taulier et ne relèvent en aucun cas de l'exercice du droit au travail. En effet, si changement il y a il n'est que formel. Ce n'est plus la municipalité qui organise des travaux en collaboration avec le bureau de bienfaisance, à l'aide des fonds pris sur le budget de la ville, c'est une commission *ad hoc*, appelée « *commission des ateliers municipaux* » et composée de notables locaux¹³³⁵, qui organise les ateliers à l'aide de fonds provenant de crédits pris sur le budget de la ville mais également issus du produit d'une souscription publique. Cette dernière source de financement constitue la véritable nouveauté. En effet, cette souscription a une forte charge symbolique, les membres de la « *commission des ateliers municipaux* » aidés de membres de la garde nationale répartis dans chaque quartier de la ville vont démarcher les habitants. Les noms des personnes qui souscrivent sont publiés dans les journaux de la ville. C'est donc une manière de donner une réalité à l'idée de fraternité, « *composante essentielle de l'esprit de 1848* »¹³³⁶. Cette souscription crée alors un certain engouement, chacun souhaitant démontrer son attachement aux nouvelles valeurs républicaines. On voit ainsi des personnes accompagnant leur souscription d'une lettre mettant en avant leur sacrifice à l'image de monsieur Mery, secrétaire général de préfecture, qui fait don du traitement qu'il reçoit en tant que professeur de comptabilité commerciale à l'école supérieur de Grenoble entre le 1^{er} mars et le 31 décembre. Il explique qu'il entend démontrer aux travailleurs « *par nos actes que la fraternité ne sera plus un vain mot ; que les cœurs français reconnaîtront ce*

¹³³³ Ces lapsus à propos des ateliers nationaux ont été relevés par Beylié qui explique que « *Grenoble voulut avoir les siens qu'on dénomma municipaux, qui furent certainement ouverts dans le même esprit et sous la poussée des mêmes sentiments que ceux de Paris. Je tire cette conclusion de lapsus échappés au maire quand il parlait de ces ateliers, qu'il lui arrivait souvent d'appeler ateliers nationaux* ». BMG O 17533, Beylié M. J. De, *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898. Effectivement, dans certaines délibérations de la commission municipale de Grenoble le maire parle d'« *ateliers nationaux* ». AMG 2Q6, Délibération de la commission municipale de Grenoble du 8 avril 1848.

¹³³⁴ Il est ainsi caractéristique que dans une lettre adressée au maire un des membres de la commission qui sera chargé de recevoir les souscriptions pour les ateliers proscribit explicitement le terme d'ateliers de charité. On y voit en effet nettement la rature du terme « *charité* » remplacé par celui de « *travail* ». AMG 2Q6, Lettre du sieur Cottavoz au maire de Grenoble du 2 mars 1848.

¹³³⁵ Cette commission est composée de huit personnes, messieurs Bovier-Lapierre, Permezze, Ducoin fils, Vendre, Gruyer, Gaillard, Cottavoz. Parmi eux on trouve deux avocats, un négociant et un greffier du tribunal de commerce. AMG 2Q6, Lettre du premier conseiller municipal aux membres de la commission pour les ateliers municipaux du 3 mai 1848.

¹³³⁶ Diane Roman, *op. cit.*, p.59.

que cette expression contient de sublime et de divin »¹³³⁷. La publication de son nom dans les journaux donne une sorte de brevet de bonne conduite républicaine qui est recherché par les souscripteurs, ainsi M. Lavour se plaint au maire : « j'ai sous les yeux la liste générale des souscripteurs pour la formation des ateliers municipaux et j'y ai inutilement cherché la mention de mon nom »¹³³⁸ malgré la souscription qu'il affirme avoir réalisé. Les journaux se font d'ailleurs forts de mettre en avant les cas extraordinaires de personnes qui, malgré leur condition modeste, n'hésitent pas à donner le peu qu'elles possèdent¹³³⁹. Mais en dehors de ce nouveau mode de financement, les différences avec les ateliers de charité ordinaires sont à peu près nulles et surtout en aucune manière le droit au travail n'y est garanti. En effet, comme à l'accoutumé les ouvriers ne sont pas admis de droit dans les ateliers et font l'objet d'une certaine sélection de la part de la municipalité¹³⁴⁰. Cela suscite d'ailleurs des réactions dans la ville notamment de la part de la Société démocratique de l'Isère qui rapporte le témoignage d'ouvriers s'étant vu refuser du travail par l'administration qui leur a signifié qu'il n'y a de l' « ouvrage que pour les pères de famille ». La Société démocratique proteste et fait savoir à l'administration municipale que « le droit sacré de vivre en travaillant a été proclamé sur les barricades comme une conquête de la Révolution de Février. [...] La société démocratique espère que l'administration municipale, se mettra immédiatement en mesure [...] de fournir du travail à tout citoyen qui ira réclamer le droit et les moyens d'exister »¹³⁴¹. La municipalité semble en effet bien peu disposée à travers les ateliers municipaux à garantir un quelconque droit aux indigents valides à recevoir du travail de sa part. Elle se veut très prudente et explique que « quant à proclamer [...] le droit au travail, c'est-à-dire l'obligation pour la ville d'occuper les travailleurs qui sont sans ressources ; c'est un principe qui a trouvé sa place dans le programme de la République

¹³³⁷ AMG 2Q6, Lettre du secrétaire général de la préfecture au maire de Grenoble du 6 mars 1848.

¹³³⁸ AMG 2Q6, lettre de M. Lavour au maire de Grenoble du 11 mai 1848.

¹³³⁹ « Deux commissaires s'étaient présentés chez une vieille dame habitant une mansarde qui offrait au premier abord l'aspect de l'aisance. « Hélas, Messieurs, que je regrette d'être pauvre dans une pareille circonstance, dit la brave dame, je voudrais bien vous donner, mais je n'ai plus que treize sous ». Puis, se ravisant, elle ajouta : « j'y songe, j'ai là une tabatière, bien précieux souvenir pour moi ; je ne l'aurai jamais vendue, mais elle est en argent et je puis bien en avoir une en bois. Prenez-là, je donne avec plaisir pour le soulagement des malheureux ». N'est-ce pas touchant ? Il va sans dire que la tabatière ne fut pas acceptée. L'anecdote se trouve relatée dans le Patriote des Alpes du 1^{er} juin [1848] ». BMG O 17533, Beylié M. J. De, *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898.

¹³⁴⁰ Nous étudierons dans la section suivante les modalités d'admission aux ateliers et nous pourrons constater alors que les ateliers municipaux de Grenoble adoptent des procédures similaires à celles des ateliers de charité ordinaires. Cf. *Infra*, p. 460 et s.

¹³⁴¹ AMG 2Q6, Lettre de la société démocratique de l'Isère aux membres de l'administration municipale de la ville de Grenoble du 18 juin 1848.

et que chacun reconnaît hautement ; mais il pourrait rencontrer quelques antipathies ; mieux vaut d'abord l'écrire dans tous les cœurs ». C'est pourquoi elle ne veut « *prendre aucun engagement de cette nature attendu que nul projet d'atelier permanent n'a encore été étudié* »¹³⁴². En effet, bien que les ateliers municipaux aient eu une certaine longévité en fonctionnant sans discontinuer de mars à août 1848, il n'a pas été question de leur donner un caractère permanent. Pourtant des propositions dans ce sens ont été adressées à la commission municipale de Grenoble. C'est le cas du projet d'« atelier municipal permanent » présenté par l'avocat grenoblois Alexandre Brun au maire de Grenoble le 26 avril 1848. Son ambition est toute autre que l'établissement de simples ateliers de charité puisqu'il écrit que dans les siens tous les travailleurs « *auraient droit au travail et la municipalité leur assurerait l'exercice de ce droit et un salaire minimum* »¹³⁴³. De manière synthétique, Brun ambitionne grâce à son projet de faire en sorte d'avoir toujours à disposition du travail pour les ouvriers en chômage sans que cela ne fasse concurrence aux industries privées. Il résume ainsi son projet à quatre principes : « *travail facile assuré à tous mais peu rétribué ; point de concurrence comme producteur ; point de concurrence comme distributeur ; dépenses proportionnées à nos moyens* »¹³⁴⁴. L'originalité de ce projet repose non seulement sur la permanence qui lui est donnée mais également sur son mode de gestion qui attribue une place beaucoup plus réduite à l'administration municipale au profit des travailleurs. En effet, l'avocat explique que si c'est à la municipalité de « *prendre à sa charge l'atelier municipal* », il proscrie toute intervention de celle-ci dans le choix des travailleurs¹³⁴⁵. L'admission doit être organisée par les travailleurs eux-mêmes organisés par compagnie en profession¹³⁴⁶. La participation active des travailleurs à l'administration de l'atelier semblent être pour Brun

¹³⁴² AMG 1D17, Délibération de la commission municipale de Grenoble du 6 mai 1848.

¹³⁴³ AMG 2Q7, Document intitulé « Atelier municipal permanent ».

¹³⁴⁴ Il espère réaliser ce projet grâce à l'organisation d'une exploitation agricole sur les terrains du Polygone. Ce type de travaux permet seul, selon lui, de résoudre les problèmes de concurrence avec le privé et de dépense réduite puisque « *elle seule en effet n'a à redouter ni chômage, ni concurrence, ni crise commerciale, elle seule aussi peut constamment donner des résultats à peu près certains et prévus* ». Afin que cette exploitation soit en permanence à la disposition des travailleurs de Grenoble, M. Brun propose de déclarer terrain « *inaliénable, de décider qu'il deviendrait la propriété de tous les travailleurs de Grenoble sans exception sous le nom d'atelier municipal d'exploitation agricole* ». Il précise simplement que dans le cas où « *les travaux agricoles seraient empêcher soit parce que le temps serait assez mauvais [...] soit par un autre motif. [...] il serait utile de joindre à l'exploitation agricole quelques industries de faibles importance* ». AMG 2Q7, « Atelier municipal permanent ».

¹³⁴⁵ « *Il conviendrait aussi par plusieurs motifs que je n'énumère pas, que l'administration municipale n'intervint en aucune manière ni sur le choix, ni sur l'indication des travailleurs à occuper* ». Ibid.

¹³⁴⁶ Il explique qu'« *il faudrait faire en sorte que tous les travailleurs de Grenoble, sans exception fussent divisés en autant de compagnies qu'il y a de profession diverse et ce serait avec les commissions nommées par les membres de chacune de ces compagnies qu'auraient lieu toutes les relations, que toutes les décisions seraient prises* ». Ibid.

une condition indispensable à la garantie de leur droit au travail, la municipalité ne devant intervenir que pour leur donner les moyens de faire fonctionner l'atelier¹³⁴⁷.

Cependant, bien qu'une commission ait été nommée pour étudier le projet de Brun, son application ne fut jamais envisagée et seuls les ateliers municipaux furent proposés aux ouvriers grenoblois pour les aider à faire face au chômage en 1848. Malgré les principes nouveaux sur lesquels a été fondée la République, les réponses proposées pour faire face aux difficultés sociales des classes populaires sont identiques à celles préconisées jusqu'alors. Beylié résume parfaitement la situation grenobloise qui est en tout point conforme à la situation parisienne. Selon lui « *les prétendus ateliers nationaux de Grenoble ne se trouvèrent avoir été que les anciens ateliers de charité, avec une autre étiquette et une plus grande extension* »¹³⁴⁸. L'absence de volonté de garantir un véritable droit au travail revendiqué par le prolétariat parisien a été masquée par la mise en place d'ateliers de charité de façon à calmer les aspirations populaires. Tout au plus, la constitution du 4 novembre 1848 prévoit-elle que l'État n'est débiteur que d'une obligation d'assurer l'assistance par le travail¹³⁴⁹. Mais là encore, malgré cette consécration juridique, et conformément à ce que souhaitait Tocqueville au vu du péril qu'entraînerait la garantie d'un droit au travail, l'assistance par le travail relève toujours du devoir moral et reste en dehors de la sphère du droit¹³⁵⁰.

¹³⁴⁷ « *Ce seraient donc les travailleurs qui s'administreraient, qui s'organiseraient eux-mêmes, tous auraient droit au travail et la municipalité leur assurerait l'exercice de ce droit et un salaire minimum. [...] Tous auraient droit au travail, hommes, femmes et enfants, les dépenses seraient supportées par tous, les bénéficiaires profiteraient à tous* ». Ibid.

¹³⁴⁸ Il précise en effet que « *aux mots de charité on avait substitué le mot municipal, et la surveillance supérieure des chantiers, au lieu d'appartenir au bureau de bienfaisance, appartient à une commission spéciale nommée ad hoc, celle-là même qui avait lancé la souscription publique ; enfin les chantiers furent plus largement ouverts. A part cela, même principes dans le choix des travaux, dans la fixation des salaires et dans le recrutement des ouvriers qui n'étaient pas reçus de droit, mais seulement sur justification de leur domicile et d'une situation malheureuse* ». BMG O 17533, Beylié M. J. De, *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898.

¹³⁴⁹ Diane Roman fait en effet remarquer que la Constitution reprend la position libérale traditionnelle en affirmant à l'article VII de son préambule que les citoyens « *doivent d'assurer, par le travail des moyens d'existence, et, par la prévoyance, des ressources pour l'avenir* ». Aussi, la République rejette le droit au travail pour ne garantir que l'assistance par le travail. L'article VIII du préambule de la constitution affirme ainsi que « *la République [...] doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en lui procurant du travail dans la limite de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler* ». Diane Roman, *op.cit.*, p. 60-61.

¹³⁵⁰ Jacques Donzelot explique que, pour échapper au péril que fait peser le droit au travail sur le régime démocratique, Tocqueville préconise de « *dissocier rigoureusement le registre du droit de celui de la morale. En prétendant « satisfaire des besoins plutôt que des mérites », le droit au travail et par suite le socialisme opèrent une « confiscation de la liberté » et inventent « une nouvelle forme de servitude », quelle que soit la direction pratique qu'ils se donnent. Mieux vaut considérer l'assistance, y compris l'assistance par le travail, comme un « devoir moral » et non comme un droit. Car transformer la morale en droit, cela revient à faire de l'Etat l'organisateur du bonheur public, à lui octroyer en quelque sorte la place de Dieu* ». Jacques Donzelot, *op. cit.*, p. 45.

Cette place de l'assistance par le travail est d'ailleurs destinée à demeurer inchangée. En effet, alors que sous la Troisième République des obligations sociales commencent à être mises à la charge de l'État à l'égard des indigents, l'assistance par le travail restera toujours en dehors et se concrétisera essentiellement dans l'organisation de travaux de secours toujours organisés sur le modèle des ateliers de charité.

b. Les ateliers de charité et les obligations à la charge de l'État sous la Troisième République

Suite aux débuts tumultueux de la seconde République marqués par les débats autour du droit au travail, la question de l'obligation de l'État de secourir les indigents va perdre de sa vigueur après les nouvelles élections législatives de 1849 qui amènent la constitution d'une Assemblée législative conservatrice. Sous le second Empire, l'État fait face à la question ouvrière en prenant des mesures d' « *ordre charitable* »¹³⁵¹ au sein desquelles les ateliers de charité auront toute leur place puisque entre 1853 et 1858, le gouvernement attribuera chaque année une subvention aux départements pour les organiser. Aussi, Robert Castel estime que ce régime à « *interrompu le débat public sur le traitement de la question sociale dans un régime démocratique* ». Celui-ci reprendra « *lorsque la République réinstaurée commence à se consolider, vers les années 1880* » et il tournera « *autour de la manière dont l'État peut s'impliquer dans la question sociale* »¹³⁵². Il aboutira à une transformation de la législation sociale dans le sens de la généralisation de l'assistance obligatoire de l'État à l'égard des indigents¹³⁵³. Trois lois

¹³⁵¹ L'expression est de Jean-Claude Yon qui énumère les mesures prises par le gouvernement. On trouve la création d'asiles, la Société du Prince Impérial qui accorde des prêts, des fourneaux économiques (sorte de soupe populaire, construction de logements ouvriers, lutte contre l'usure). Plus significative est en revanche l'aide apportée dès 1852 aux Sociétés de secours mutuels. Jean-Claude Yon, *Le Second Empire. Politique, société, culture*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 116.

¹³⁵² Robert Castel, *La métamorphose... op. cit.*, p. 442-443.

¹³⁵³ Pour mesurer l'ampleur de l'évolution Michel Borgetto cite H. Monod au congrès international d'assistance de 1889 qui déclarait que « *à part quelques exceptions, (...) force est de constater affirmait-il qu'aucune obligation de secourir aucune misère n'est imposée par la loi à aucun corps de l'Etat. Il y a un siècle que le principe du devoir social de l'assistance a été inscrit au frontispice de nos constitutions et aujourd'hui comme alors, l'assistance publique est abandonnée aux hasards des bonnes volontés publiques ou privées* ». Puis il cite Joseph Barthélémy qui vingt ans plus tard aboutissait à un constat rigoureusement inverse en déclarant « *que l'on prenne l'individu à tous les âges de son existence, constatait ce juriste, qu'on le voie naître, grandir, s'instruire (...), souffrir et vieillir, à tous les moments il sent près de lui l'action tutélaire de l'Etat* ». Et Michel Borgetto de conclure « *qu'il y eut entre 1889 et 1910, beaucoup plus qu'un simple infléchissement de la législation d'aide et d'assistance : il y eut en réalité – eu égard*

fondatrices du nouveau devoir légal d'assistance vont être édictées : celle du 15 juillet 1893 organisant l'assistance médicale gratuite, celle du 27 juin 1904 organisant le service des enfants assistés et la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Mais si cette évolution de la législation est certaine en revanche, elle perpétue l'antique distinction entre les indigents capable de travailler et ceux qui ne le sont pas.

En effet, les lois de la Troisième République sont destinées à l'aide des indigents incapables de travailler en revanche « *à aucun moment n'est envisagée l'obligation pour l'État d'intervenir dans une situation de besoin due à l'absence de travail* »¹³⁵⁴. Aussi, la Troisième République se situe dans cette constante historique « *en refusant toute reconnaissance d'une quelconque obligation des pouvoirs publics à l'égard des valides* »¹³⁵⁵. À l'origine de cet abandon des valides hors du champ de l'obligation, on retrouve les mêmes craintes qu'exprimaient les révolutionnaires¹³⁵⁶ et les penseurs libéraux de la première moitié du XIX^e siècle à propos des ateliers de charité. Ces derniers craignaient plus que tout, les effets que l'organisation d'ateliers de charité pouvait avoir sur le comportement des ouvriers. De la même manière Henri Monod, président de l'Assistance Publique en 1889, explique que « *l'obligation ici serait dangereuse. L'obligation par sa nature, comporte une définition stricte qui, pour cette catégorie d'individu, ne peut être faite. Il faut craindre de faire un peuple de mendiants* »¹³⁵⁷. On retrouve également cette crainte chez certains publicistes tels qu'Henri Berthélémy pour qui une obligation à la charge de l'État aurait pour conséquences de déresponsabiliser totalement l'ouvrier¹³⁵⁸. Pourtant la lutte contre le chômage était loin d'être considérée comme secondaire¹³⁵⁹ et certains parlementaires ont manifesté la volonté d'organiser l'assistance par le travail obligatoire. C'est dans le cadre de la révision des lois pénales

surtout à la substitution progressive de l'obligation à la liberté – une véritable révolution législative et juridique ». Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 450-451.

¹³⁵⁴ Colette Bec, *Assistance et République*, édition de l'Atelier, Paris, 1994, p. 109.

¹³⁵⁵ Diane Roman, *op. cit.*, p. 179.

¹³⁵⁶ Cf. *Supra* p. 195 et s.

¹³⁵⁷ Cité par Diane Roman, *op. cit.*, p. 180.

¹³⁵⁸ « *Le droit au travail n'existe pas plus que le droit à l'assistance. Il n'est pas du rôle de l'État de procurer du travail. Il n'est pas utile qu'il en procure, et ce qu'il fait pour en procurer risque d'être nuisible. Si l'ouvrier sait qu'il peut compter sur l'administration pour lui assigner un emploi, son activité pour se tirer d'affaire par lui-même sera vite émoussée. Loin de supprimer la misère des ouvriers sans travail, on multipliera le nombre de ceux-ci en faisant espérer à des travailleurs que retient seulement la crainte du chômage des situations qu'on sera incapable de leur offrir* ». Henri Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1905, p. 761.

¹³⁵⁹ Michel Borgetto cite Charles Gide qui affirme que « *le chômage (...) : de tous les risques, c'est aussi celui dont la loi de solidarité sociale nous impose le plus la responsabilité : en effet, les autres, maladie, vieillesse ou mort, sont le résultat de causes naturelles et éternelles (...) mais celui-ci est dû (...) à des causes économique et collectives (...) qui ne pèsent que sur la classe salariée* ». Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 452.

relatives au vagabondage et à la mendicité qu'un parlementaire, Etienne Flandin, a notamment proposé en 1908 une réorganisation de l'assistance par le travail. Traduisant « *le sentiment que le projet républicain d'assistance n'est pas encore véritablement achevé* », le député propose qu' « *avant de punir le vagabond et le mendiant, il faut pouvoir lui donner des secours s'il est malade, un asile s'il est infirme, un travail s'il est valide et à la volonté de travailler. Les lois sur l'assistance médicale et sur les secours aux vieillards, infirmes et incurables ont pourvu en partie à l'accomplissement de ce devoir, mais elles appellent un complément indispensable, l'organisation de l'assistance par le travail* »¹³⁶⁰. Plusieurs propositions de lois seront ainsi soumises à l'examen d'une commission spécialement constituée dans cette intention. Celle-ci fait part de ses conclusions qui contiennent une véritable évolution législative dans la mesure où elle prévoit pour la première fois l'inscription dans la loi du principe de l'assistance par le travail obligatoire. En effet, la commission « *s'est résolue à mettre dans la loi l'obligation pour les conseils généraux de créer des établissements d'assistance par le travail ou tout au moins de subventionner les entreprises communales ou privées qui, sous le contrôle de l'Etat, organiseront cette œuvre de haute prévoyance sociale* »¹³⁶¹. Toutefois, cet ambitieux programme ne trouvera jamais de traduction législative¹³⁶². Tout en reconnaissant que « *la législation positive moderne n'a point encore consacré l'obligation pour l'État d'assurer du travail à tout individu qui, voulant s'en procurer, n'en trouve pas* », Léon Duguit explique que le seul texte qui « *se rattache à l'idée que l'Etat est obligé de procurer du travail à tout individu qui veut travailler* » est « *la loi du 14 mars 1904 qui oblige les communes ayant plus de dix mille habitants à créer un bureau municipal de placement* »¹³⁶³. Mais cette obligation étant dépourvue de sanction elle n'a été que très peu respectée par les communes et donc condamnée à rester lettre morte¹³⁶⁴.

Mais malgré ce refus de reconnaître une quelconque obligation de venir au secours des indigents valides en leur fournissant du travail, la Troisième République continue à accorder une grande importance à l'assistance par le travail. Les tenants de la thèse

¹³⁶⁰ Christophe Guitton, *Droit, action publique ... op. cit.*, p. 101.

¹³⁶¹ Conclusion de la commission citée par Christophe Guitton. *Ibid.*, p. 102.

¹³⁶² Christophe Guitton, *op. cit.*, p. 103.

¹³⁶³ Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, organisation politique*, Paris, Albert Fontemoing, 1907, p. 647.

¹³⁶⁴ Cette absence de respect de la loi a amené le Parlement à voter en 1911 destinée à inciter les communes à se conformer à la loi. Diane Roman, *op. cit.*, p. 180.

solidariste popularisée par Léon Bourgois¹³⁶⁵ qui fonde théoriquement le programme social du régime la plébiscite vigoureusement. À l'image d'Édouard Cormouls-Houlès qui explique qu'en tant qu'« *œuvre plutôt sociale que charitable, elle repose essentiellement sur nos deux lois de solidarité et de travail et répond à la conception solidariste que nous nous faisons de la société qui doit assistance à ses membres en échange du travail dont ceux-ci sont tenus envers elle* »¹³⁶⁶. En effet, si les pouvoirs publics n'ont aucune obligation d'assister par le travail les indigents valides, ces derniers sont en revanche, comme tout individu, obligés d'acquiescer leur devoir de travailler. Aussi dans l'esprit des philanthropes contemporains l'assistance par le travail est « *le grand remède aux maux dont nous souffrons [...] le gage de tous les relèvements et le seul talisman capable de résoudre la question sociale* »¹³⁶⁷ dans la mesure où celle-ci permet à l'indigent valide de remplir son devoir de travailler¹³⁶⁸. Mais malgré cette promotion de l'assistance par le travail il ne saurait être question de « *proposer la généralisation d'une telle mesure par une loi, ni de demander l'inscription aux budgets communaux de nouvelles dépenses obligatoires que beaucoup de ceux-ci ne pourraient supporter* »¹³⁶⁹. Le gouvernement se contente donc d'inciter à l'organisation d'ateliers départementaux et communaux par une circulaire du 28 février 1897 du ministre de l'Intérieur qui ressemblent aux ateliers de charité traditionnels¹³⁷⁰. Aux côtés de ces travaux de secours contre le chômage qui constituent la forme publique de l'assistance aux indigents valides en situation de chômage se développe son pendant privé qui prend la forme des œuvres d'assistance par le travail dont l'établissement est encouragé par la circulaire du 8 novembre 1894 du ministre de l'Intérieur. Cette forme privée de l'assistance par le travail est d'ailleurs autant encouragée que la forme publique est décriée¹³⁷¹. L'on retrouve en

¹³⁶⁵ Pour une présentation de la doctrine solidariste, voir Michel Borgetto, *op. cit.*, p. 363-369.

¹³⁶⁶ Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 140.

¹³⁶⁷ Pasteur Araud, rapport de l'Assistance par le travail, 1898 citée par Madeleine Souche, « L'assistance par le travail de Perpignan : la métamorphose d'une œuvre philanthropique en œuvre sociale (1894-1928) », in Jean-Louis Escudier, *Pour une histoire de la protection sociale en Languedoc-Roussillon*, actes du colloque du 29 mai 2001, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2006, p. 59.

¹³⁶⁸ Diane Roman explique que la Troisième République procède à « *une nette valorisation conceptuelle du devoir de travailler* » et de citer Cormouls-Houlès qui affirme que « *la loi du travail est la loi de l'humanité, loi à laquelle personne ne peut se soustraire* ». Diane Roman, *op. cit.*, p. 179.

¹³⁶⁹ Office du travail, *Enquête sur les travaux de secours contre le chômage pendant les années 1890 à 1895 dans les villes ayant un budget d'au moins 100 000 francs*, Paris, Imprimerie nationale, 1896 cité par Christophe Guitton, *Droit, action publique ... op. cit.*, p. 88.

¹³⁷⁰ Voir Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 628.

¹³⁷¹ Christian Topalov explique que « *dès 1888-1889, une nouvelle doctrine officielle avait pris forme visant à écarter les « valides » du bénéfice des secours publics et [...] les sociétés d'« assistance par le travail » et les entreprises de coordination des œuvres privées se multiplient sous l'œil bienveillant des gouvernements opportunistes* ». Christian Topalov, *Naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1914. Il faut en effet noter que certaines structures se constituent à partir des années 1890 afin de

effet à cette occasion des craintes similaires à celle de la première moitié du XIX^e siècle associant assistance par le travail et droit au travail¹³⁷². Mais ces craintes toutes théoriques et contrairement à celles des premiers penseurs ne semblent pas avoir trouvé de véritable écho au niveau local. Ainsi en Dauphiné on ne compte que deux établissements privés¹³⁷³ alors qu'une douzaine de municipalités dauphinoises ont organisé des travaux de secours entre 1890 et 1914¹³⁷⁴. La thèse solidariste semble en effet avoir trouvé une certaine résonance sur ce territoire. Le règlement du bureau de bienfaisance de Valence met également en exergue cette nécessité pour les communes d'assister par le travail les personnes en chômage. Ainsi, « *sans admettre d'une façon absolue la théorie du droit au travail, on ne peut nier cependant que tout être humain a droit à la vie, et que, dans un état démocratique dont la fraternité est l'une des bases principales, il est du devoir des communes de s'imposer des sacrifices pour éviter à des travailleurs, qui ne demandent qu'à employer leurs bras, la honte d'être obligés de solliciter les secours de la Charité publique* »¹³⁷⁵. Il envisage même « *de donner le caractère de la permanence à ces ateliers, en retardant, dans la révision de chômages, l'exécution de ceux de ces travaux qui ne seraient point d'une impérieuse urgence* »¹³⁷⁶. Sans toutefois aller jusqu'à la reconnaissance d'une obligation pour les pouvoirs publics de procurer du travail à toute personne en étant dépourvue, la commune de Valence souhaite au moins réserver des

faciliter la mise en place de ces « *établissements privés d'assistance par le travail* » pour lesquels « *l'État les départements ou les communes ne doivent pas les organiser ou les faire fonctionner, mais doivent largement favoriser leur organisation et leur fonctionnement* ». Ainsi est fondé le Comité central des œuvres d'assistance par le travail en 1891 pour « *vulgariser l'idée d'assistance par le travail, en généraliser les applications, en déterminer les moyens pratiques* ». Comité central des œuvres d'assistance par le travail, *Les œuvres d'assistance par le travail : leur organisation, leur fonctionnement*, Paris, 1896.

¹³⁷² Il n'est qu'à lire le professeur Berthélémy à ce sujet : « *L'assistance par le travail ne peut pas sans perdre ses caractères essentiels, être organisée par l'administration. La principale raison qui exclut ici l'intervention administrative, c'est que l'assistance par le travail crée une concurrence au travail libre. Cette concurrence n'est ni injuste, ni dangereuse s'il s'agit d'assistance privée. [...] De la part de l'administration, la même concurrence serait injuste ou dangereuse. Dangereuse, parce que la perte, prélevée sur l'impôt n'a pas de limite ; injuste, parce que les actes de l'administration ne sont légitimes qu'à la condition de ne léser, pour l'intérêt général, aucune catégorie particulière d'individus. Une autre raison de l'impuissance relative de l'administration, en matière d'assistance par le travail, est la suivante : une institution publique d'assistance par le travail devrait s'ouvrir à tous sans distinction ; y être admis serait un droit, parce qu'il est de règle que l'administration, avec l'argent de tout le monde, ne peut instituer que des établissements qui servent également à tout le monde. On retomberait alors dans le droit au travail avec ses dangers ordinaires* ». Henri Berthélémy, *op. cit.*, p. 761-762.

¹³⁷³ Nous n'avons pu recenser que la société départementale de la Drôme pour le sauvetage des aliénés, l'assistance par le travail et l'hospitalité de nuit qui a fonctionné entre 1899 et 1919 et la société d'assistance par le travail et bureau de placement ayant existé à Grenoble entre 1905 et 1911. Nous étudierons plus en détail leur fonctionnement dans les chapitres suivants, cf. *Infra*, p. 661 et s.

¹³⁷⁴ Cf. *Supra* p. 369 et s.

¹³⁷⁵ ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance... op. cit.*, p. 54.

¹³⁷⁶ *Ibid.*, p. 19.

travaux chaque année, essentiellement au moment de la période hivernale, pour combattre les effets du chômage¹³⁷⁷.



Que les indigents valides reçoivent un secours en contrepartie de leur travail par le biais de ces institutions publiques ou privées d'assistance par le travail, ils demeurent toujours tributaires de leur bonne volonté dans la mesure où leur intervention est toujours facultative. Plus que d'assistance par le travail il faudrait alors employer le terme d'« *aumône par le travail* » utilisé par Damien Roussy pour qualifier la situation bordelaise sous la Troisième République. Il évoque en effet une assistance par le travail organisée par la municipalité de Bordeaux entre 1870 et 1919 mais dont l'existence relève non pas d'une obligation pesant sur la ville mais d'un simple « *réflexe charitable* » des autorités municipales¹³⁷⁸. Les ateliers de charité et l'assistance par le travail privée, une fois encore, sont des substituts maintenus jusqu'à l'orée de la première guerre mondiale pour compenser le défaut de prise en charge par l'État du problème du chômage avant que ne soient développés les systèmes d'indemnisation chômage¹³⁷⁹. Facultatifs et extraordinaires, les ateliers de charité constituent donc une institution tout à fait exceptionnelle. Les indigents ne peuvent donc compter sur leur organisation puisqu'ils ne sont jamais certains de les trouver établis d'une année sur l'autre. Ils peuvent encore moins en réclamer l'organisation auprès de l'État, les ateliers de charité n'ayant aucunement vocation à garantir un quelconque droit au travail. Ce caractère exceptionnel a des conséquences sur le mode de fonctionnement de l'institution. Principalement dirigé vers la prise en charge des indigents valides sans travail, celui-ci est déterminé en raison de la spécificité de cette catégorie particulière de la population.

¹³⁷⁷ « *Ce mode d'Assistance, d'aide plutôt, consisterait dans la transformation en permanents des Ateliers dit de Charité, institution qui, aujourd'hui, ne fonctionne que transitoirement, - quand il a neigé en abondance, par exemple, - et qui n'est qu'un expédient bien plutôt employé dans un but de nettoyage de la voie publique, que dans celui de venir en aide aux travailleurs sans ouvrage. Et la mesure réclamée serait d'une exécution d'autant plus facile, que, dans une ville de l'importance de Valence, les travaux d'utilité publique ou générale ne sauraient manquer ; dans tous les cas, on pourrait retarder, pour les besoins de la saison d'hiver, l'exécution de ceux des travaux qui ne présentent pas le caractère de l'urgence, et qui peuvent, sans inconvénient, être entrepris dans cette saison* ». ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance... op. cit.*, p. 55.

¹³⁷⁸ Damien Roussy, *op. cit.*, p. 128-138.

¹³⁷⁹ Nous verrons dans le chapitre suivant que la modification de la nature du chômage et son appréhension a pour conséquence l'abandon de l'assistance par le travail au profit de l'indemnisation du chômeur en contrepartie d'une obligation de recherche d'emploi. Cf. *Infra*, p. 654.

Section 2.

L'exigence d'une organisation adaptée aux indigents valides

Les définitions des ateliers de charité contemporaines de leur fonctionnement sont rares aussi bien de la part de la doctrine que de celle des autorités publiques. C'est au détour de règlements évoquant incidemment l'institution que l'on est surpris de découvrir l'exposition la plus claire de ses caractéristiques. Ainsi, en est-il de l'instruction sur la comptabilité des receveurs d'établissements de bienfaisance établie par le préfet de la Drôme en 1827 dans le chapitre consacrée aux exemptions de frais de timbre. Il explique que, sont dispensées de frais de timbre toute une série de quittances parmi lesquelles « *les quittances délivrées par le maire, des sommes allouées pour réparations des chemins au moyen d'ateliers de charité* ». Afin qu'il n'y ait pas de confusion sur le sens de l'expression le préfet prend soin de préciser qu'il y a ateliers de charité « *lorsqu'il n'y a ni fournisseur, ni entrepreneur, et que l'on emploie que des indigents* »¹³⁸⁰. Par conséquent, le préfet de la Drôme nous donne une définition des ateliers de charité comprenant deux éléments : l'un relatif au mode d'exécution des ateliers et l'autre relatif à la qualité des travailleurs employés. Cette définition semble particulièrement pertinente dans la mesure où elle met l'accent sur ce qui fait la spécificité du fonctionnement des ateliers de charité le distinguant par là de l'organisation des travaux publics ordinaires. Le choix de ces deux éléments pour caractériser les ateliers de charité est d'autant plus pertinent qu'ils sont intrinsèquement liés l'un à l'autre. Tout au long du XIX^e siècle il apparaît en effet que la catégorie spécifique d'individus qu'il s'agit d'employer conditionne l'adoption d'un mode d'exécution particulier. L'organisation des ateliers de charité se caractérise donc par une sélection des indigents admissibles (§1) qui nécessite de placer le fonctionnement de l'institution sous le contrôle de l'administration (§2).

¹³⁸⁰ ADD 3K10, Art. 82 de l'instruction sur le service et la comptabilité des receveurs de communes d'établissements de bienfaisance du 15 avril 1827.

§1. L'identification des indigents valides admissibles aux ateliers de charité

Sous l'Ancien Régime et la Révolution, l'abstention de l'administration était de mise concernant les conditions d'admission aux ateliers de charité. Toute personne se présentant aux ateliers de charité était considérée comme admissible. Il faut se rappeler l'injonction initiale de l'abbé Terray selon qui, puisque le riche ne se présente pas pour travailler, la personne se présentant dans les ateliers est nécessairement dans le besoin. Aussi, dans la mesure où celle-ci est valide, elle a droit d'obtenir un secours en échange de son travail au sein des ateliers de charité. Mais au XIX^e siècle on assiste à une rationalisation de l'admission aux ateliers de charité. Tout le problème est de rester suffisamment ouvert pour ne pas exclure les individus les plus en difficultés mais d'être en même temps attentif à n'accueillir que les véritables pauvres. Aussi, dans la continuité de l'organisation originelle des ateliers de charité le degré de validité des individus ne doit pas être pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer qui y est admissible (A). En revanche, si la qualité de « valide » n'est pas discriminante, celle d'« indigent » va être plus clairement circonscrite par les pouvoirs publics afin de cibler exclusivement les personnes valides dans le besoin (B).

A. L'absence de discrimination selon le degré de validité de l'indigent

Sous l'Ancien Régime ou, dans une moindre mesure, sous la Révolution il a constamment été rappelé que toute personne quel que soit son sexe ou âge devait pouvoir être admise au sein des ateliers de charité. Au XIX^e siècle, cette règle est logiquement reconduite pour aller jusqu'à devenir un des éléments fondant l'identité de l'institution (1). Aussi, afin de garantir l'effectivité de ce principe, les autorités en charge d'organiser les ateliers de charité n'auront de cesse d'imposer la réalisation de travaux adaptés à la force variable des indigents employés (2).

1. Un principe au fondement de l'identité de l'institution

Le critère de « validité » appliqué aux indigents est au cœur du fonctionnement des ateliers de charité. La qualité de « valide » ou d'« invalide » détermine pour l'individu les mécanismes d'assistance auquel il peut prétendre. Aux invalides, les distributions de secours en argent ou en nature et aux valides les secours en travaux. La qualité de valide est donc fondamentale en ce qu'elle interdit tout secours en nature ou en argent mais en même temps ouvre la possibilité de recevoir des secours en travaux. Aucun texte national ou local ne pose pourtant explicitement ce principe. Il semble aller de soi qu'elle est la condition *sine qua non* pour recevoir ce type de secours. Ce n'est qu'au détour de correspondances entre les autorités locales que sa mention apparaît. Ainsi, lorsqu'il est question de l'organisation de secours en travaux en 1812, le préfet de l'Isère explique qu'il s'agit d'« offrir de l'occupation aux individus indigents mais encore valides »¹³⁸¹. Pour les ateliers de charité proprement dits la règle est toujours la même, comme le précise le préfet de l'Isère au maire de Grenoble en 1817, « ce sont toujours et uniquement les pauvres valides qu'il importe d'appeler aux travaux »¹³⁸². Toutefois, même si la validité de l'indigent est une exigence fondamentale dans tous les cas, les ateliers de charité se distinguent des autres formes d'assistance par le travail. En effet, le principe selon lequel tous les indigents valides quel que soit leurs forces y sont admissibles lui est propre (a). Il est donc exclu qu'une personne valide soit privilégiée à l'entrée d'un atelier de charité pour la seule raison qu'elle est plus robuste que les autres. Bien au contraire, il peut arriver que le principe connaisse des tempéraments mais en faveur des moins valides des ouvriers qui peuvent ainsi bénéficier spécialement de l'établissement des ateliers de charité (b).

a. Des ateliers pour tous les valides

Tout au long du XIX^e siècle, est réaffirmé le principe selon lequel, pour être admis au sein des ateliers de charité, il ne peut y avoir de discrimination du fait de la plus ou moins grande force physique et capacité de travail des individus. Dès 1815, le ministre explique dans sa circulaire du 28 octobre que l'objectif est « d'assurer de l'ouvrage à

¹³⁸¹ ADI 1X5/1, Lettre du préfet de l'Isère aux sous préfets du département du 21 novembre 1812.

¹³⁸² AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 4 février 1817.

ceux qui peuvent s'y livrer et qui se trouvent en manquer »¹³⁸³. Pour pouvoir être admis aux ateliers de charité, il suffit d'être capable de travailler sans que de quelconques capacités particulières ne soient demandées. En application de l'ordonnance royale du 9 décembre 1816, Le préfet de l'Isère fait même du critère de validité le seul permettant d'identifier les indigents admissibles. Il compte ainsi faire en sorte que grâce aux ateliers de charité « *tout ce qui est valide aura trouvé sa subsistance dans le travail* »¹³⁸⁴. La même année, le préfet de la Drôme exprime sa volonté de « *pouvoir occuper [...] tous ceux qui se présentent* »¹³⁸⁵. Cette considération traversera les années puisque dans le règlement du bureau de bienfaisance de la commune de Valence, il est indiqué à propos des ateliers de charité que « *ce mode d'assistance ne peut s'appliquer qu'à des gens valides* »¹³⁸⁶.

Cette ouverture à toute personne valide est fortement attachée à la notion d'ateliers de charité comme le montrent les explications des autorités de la Drôme lorsqu'il s'agit d'organiser l'assistance par le travail dans son département suite à la circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815. Pour l'ingénieur des ponts et chaussées de la Drôme consulté par le préfet, les secours à organiser visent une catégorie bien spécifique d'indigents valides. Selon lui « *il ne s'agit quant à présent que de donner du travail à la classe ouvrière, et en état de gagner la journée qui lui est ordinairement allouée* ». Bien que le ministre ne parle que d'assister la « *classe ouvrière et indigente* » sans plus de précision, l'ingénieur réduit la catégorie à « *la classe ouvrière en état de gagner la journée qui lui est ordinaire allouée* ». Les travaux de secours à mettre en place s'adressent donc à une catégorie bien précise constituée non pas de n'importe quel « *valide* » mais de ceux d'entre eux qui sont capables de gagner une journée ordinaire. Ce serait surtout eux qui nécessitent de l'aide, c'est pourquoi il affirme qu'« *il n'y a pas lieu d'établir des ateliers de charité, sur lesquels seraient reçus sans distinction les vieillards, les femmes et les enfants* »¹³⁸⁷. En excluant de l'assistance par le travail des personnes en état de travailler mais moins performantes que des travailleurs habituels, l'ingénieur en chef met en lumière un des principes fondateurs des ateliers de charité à savoir qu'ils

¹³⁸³ ADD 151X1.

¹³⁸⁴ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 29 décembre 1816.

¹³⁸⁵ AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 30 octobre 1817.

¹³⁸⁶ ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance... op. cit.*, p. 53.

¹³⁸⁷ ADD 151X1, Rapport du 10 novembre 1815 intitulé « Rapport de l'ingénieur en chef du département de la Drôme sur la lettre adressée le 28 octobre 1815, à M. le Préfet de ce département par son excellence le ministre de l'Intérieur relative à l'intention qu'a manifestée sa Majesté qu'il soit établi des ateliers pour assurer du travail à la classe ouvrière pendant l'hiver prochain. »

doivent accueillir toute personne s'y présentant pour travailler quelque soit son sexe et son âge. Le rejet des ateliers de charité pour cette raison relative au degré de validité des personnes à secourir sera confirmé par le préfet qui, à l'article 6 de son arrêté du 8 décembre 1815 établissant des travaux de secours, dispose que « *ces ateliers n'étant pas strictement des ateliers de charité, où l'on reçoit indistinctement les vieillards, les femmes et les enfans, il n'y sera admis que des individus en état de travailler, et faisant essentiellement partie de la classe ouvrière* »¹³⁸⁸.

Cette règle propre aux ateliers de charité a été l'occasion d'une véritable controverse une quinzaine d'année plus tard cette fois dans le département de l'Isère. Les acteurs sont les mêmes, l'ingénieur en chef exprime ses réticences face à la volonté du préfet d'organiser de véritables ateliers de charité suite à la circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 octobre 1829. Mais l'ingénieur proteste et s'oppose au projet du préfet. C'est précisément le principe de l'admission indifférenciée de tous les indigents quel que soit leur capacité de travail qui motive l'intervention de l'ingénieur. Ce dernier note que dans ses ateliers « *on ne doit pas se borner à y admettre les bons ouvriers et [...] il semble au contraire qu'on ne puisse refuser de donner du travail aux plus malheureux, c'est-à-dire, aux faibles, aux souffrants et aux plus pauvres qui sont généralement dépourvus d'outils* »¹³⁸⁹. Or selon lui ce type de secours en travaux est à éviter dans la mesure où les travaux réalisés seront de mauvaise qualité¹³⁹⁰. Pour rassurer l'ingénieur, le préfet précise alors que « *rien dans ma lettre du six de ce mois n'a du vous faire penser que les ateliers de travail doivent être ouverts aux individus faibles, souffrants, infirmes. Je n'ai entendu parler que des indigents valides et j'ai toujours supposé que le salaire qu'on leur allouerait serait la représentation exacte du travail obtenu* »¹³⁹¹. Il renonce même au terme d'« *atelier de charité* » qu'il avait employé dans sa lettre du 6 janvier pour celui symboliquement moins chargé d'« *atelier de travail* »¹³⁹². En effet, en raison du caractère ordinaire des fonds le préfet explique qu'il était « *impossible d'établir des*

¹³⁸⁸ ADD 151X1, Arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹³⁸⁹ ADI 1S1/7, Lettre de l'ingénieur en chef du département au préfet de l'Isère du 21 janvier 1830.

¹³⁹⁰ Du fait de cette absence de choix des ouvriers « *il y a donc beaucoup de faux frais, beaucoup de pertes dans de semblables établissements et les budgets des routes étant bien loin d'être suffisants (surtout pour une année comme celle-ci où le dégel promet de nombreuses dégradations et de grandes avaries), je ne sais trop ce que deviendront les communications si, dès le commencement de la campagne, nous consommons avec perte une portion de ces budgets : et si ces communications sont difficiles, le commerce souffrira et par suite le pauvre qui en vit ; ce que nous aurions donné d'un côté nous l'aurions perdu de l'autre* ». Ibid.

¹³⁹¹ ADI 1S1/7, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département du 23 janvier 1830.

¹³⁹² Ce remplacement apparaît volontaire dans la mesure où le brouillon de la lettre comporte une rature du mot « *charité* » remplacé par celui de « *travail* ». Il y a donc eu une réflexion sur le choix du terme. ADI 1S1/7, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département du 23 janvier 1830.

ateliers de charité proprements dits » qu'il définit comme des « *ateliers où chacun, valide ou non, serait admis et recevrait une rétribution déterminée* »¹³⁹³. Ici il ne faut pas s'y tromper, en employant l'expression « valide ou non » le préfet ne sous-entend pas que les ateliers de charité pourraient employer des personnes non valides. Vu les relations délicates qu'il entretient avec l'ingénieur, le préfet semble exagérer volontairement les caractéristiques des ateliers de charité afin de le convaincre que les fonds des ponts et chaussées qu'il s'agit d'employer ici seront utilisés de manière à produire un travail de bonne qualité¹³⁹⁴. Cette explication entre ces deux acteurs permet ainsi de mettre à nouveau en exergue la spécificité des ateliers. Celle-ci réside dans leur ouverture inconditionnelle à tout indigent valide qui s'y présente.

Mais si cet élément est révélé lorsqu'il s'agit de rejeter l'emploi des ateliers de charité, il apparaît également plus positivement au moment de leur mise en place. Ainsi, répondant aux sollicitations du préfet des Hautes-Alpes dans le cadre de l'organisation des ateliers de charité durant l'hiver 1818 le juge de paix de Saint Bonnet prévoit que « *les femmes et les enfants seroient admis* »¹³⁹⁵ dans ces établissements. L'absence de sélection sur la base des capacités physiques des indigents qui se présentent aux ateliers apparaît également dans la Drôme en application de la circulaire du 21 octobre 1830. Les conseils municipaux ainsi que les commissaires attachés aux différents chemins sur lesquels il s'agit de travailler envisagent que les femmes, les enfants ou les vieillards soient employés aux ateliers de charité et pas seulement les ouvriers homme¹³⁹⁶. Par exemple, le commissaire Delachau attaché à la route de Nyons à Sederon souhaite « *faire profiter toutes les classes d'indigence et selon leur âge, leur force et leur intelligence* »¹³⁹⁷ des ateliers de charité. Plus généralement, à l'image de la déclaration du préfet des Hautes-Alpes suite à l'utilisation des subventions du gouvernement, les

¹³⁹³ ADI 1S1/7, Rapport du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 9 février 1830.

¹³⁹⁴ Bien que rassuré par les explications du préfet, il n'est toutefois pas certain que la subtilité de la différence entre ateliers de charité et atelier de travail ait bien été saisie par l'ingénieur en chef qui ne sait pas vraiment quel terme doit être employé puisqu'il déclare qu'il n'a « *plus rien à répliquer à l'établissement des ateliers de travail ou de charité sur les routes royales et départementales et la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire le 23 de ce mois tranche toutes les difficultés que j'avais cru de mon devoir de vous soumettre* ». ADI 1S1/7, Lettre de l'ingénieur en chef du département au préfet de l'Isère du 25 janvier 1830.

¹³⁹⁵ ADHA 3O14386, Lettre du juge de paix du canton de St Bonnet au préfet des Hautes-Alpes du 28 février 1818.

¹³⁹⁶ Le commissaire Delachau prévoit l'emploi des femmes, enfants, vieillards et des « *hommes de forces ordinaires* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire Delachau au préfet de la Drôme du 24 novembre 1830. De même le conseil municipal entend employer hommes, femmes et enfants, cf. ADD 151X2, Délibération du conseil municipal de la commune de Charols du 22 février 1831.

¹³⁹⁷ ADD 151X1, Lettre de Delachau commissaire de la partie de chemin de Nyons à Sederon entre Saint Auban et Sederon au préfet de la Drôme du 24 novembre 1830.

communes ont pu « *ouvrir des ateliers de charité qui pussent occuper indifféremment tous les bras de la classe nécessiteuse* »¹³⁹⁸. De même en Isère, la commission d'arrondissement de la Tour du Pin estime en 1848 que les « *ateliers de charité* » doivent pouvoir occuper « *tous les citoyens qui demandent de l'ouvrage* »¹³⁹⁹. Ainsi on peut voir par exemple dans la ville de Grenoble lors de son organisation d'ateliers de charité au cours de l'hiver 1846-1847, l'emploi de différentes catégories de manœuvres classés selon leur force. Ainsi trouve-t-on les catégories des « *manœuvres choisis* », des « *manœuvres ordinaires* », des « *manœuvres les moins forts* » et des « *enfants de 13 à 14 ans* » auxquelles la municipalité applique un salaire distinct¹⁴⁰⁰.

Les ateliers de charité doivent permettre d'employer tout type de personne dans le besoin quel que soit sa force, son âge ou son sexe. Ce principe trouve cependant une nuance. Toujours destinés aux personnes les plus nécessiteuses, les ateliers de charité ont parfois été utilisés dans le but de venir en aide aux moins valides des indigents de manière à cibler plus précisément ceux qui ne peuvent absolument pas trouver à travailler auprès des entrepreneurs privés.

b. Des ateliers pour les moins valides

Les ateliers de charité se distinguent de travaux ordinaires par le fait que les ouvriers ne sont pas choisis selon leur compétence. Qu'ils soient « bons » ou « mauvais » ouvriers n'a pas d'importance, les ateliers de charité doivent admettre aussi bien l'un que l'autre. Toutefois, dans certaines circonstances il arrive que les seconds soient plus en difficulté que les autres. Dans ce cas seulement, le principe de l'admission inconditionnelle quel que soit le degré de validité de la personne peut connaître une nuance. Plusieurs exemples sont à noter au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle notamment. Ainsi, les plus faibles sont parfois privilégiés comme dans la Drôme au cours de l'hiver 1853-1854. Le préfet compte mettre en place ces ateliers afin de venir au secours de personnes ne pouvant travailler aux chemins de fer parce qu'elles ne sont pas

¹³⁹⁸ ADHA 1N1710, Discours du préfet en ouverture de la session du conseil général des Hautes – Alpes de 1847.

¹³⁹⁹ ADI 1S1/13, Lettre du délégué de la commission d'arrondissement de la Tour du Pin à la commission départementale à Grenoble du 21 avril 1848.

¹⁴⁰⁰ AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

assez fortes, le préfet établit que « *le but que nous devons surtout atteindre c'est de diviser le travail de telle manière que sur tous les points du département des chantiers soient ouverts aux hommes parfaitement valides des communes éloignées de la voie de chemin de fer ou bien à ceux qui n'étant pas assez forts pour ces travaux seraient cependant en état de faire un labeur utile* »¹⁴⁰¹. Aussi dans les communes où les hommes peuvent être employés aux travaux sur les chemins de fer, les ateliers de charité seront préférentiellement ouverts aux personnes dont les capacités physiques réduites interdisent le travail éprouvant de la construction de lignes de chemins de fer. De la même manière au cours de l'hiver de 1857-1858, la commune de Voiron entend utiliser les fonds issus de la subvention du Gouvernement afin d'assister préférentiellement les moins valides des ouvriers sans travail. Les autorités municipales de Voiron organisent ainsi des ateliers de charité pour y « *employer les ouvriers valétudinaires et en général ceux les moins recherchés pour les travaux privés* ». Ici les fonds de l'État servent à faciliter la poursuite d'une politique municipale qui existait depuis plusieurs années déjà puisque le maire de Voiron parle de l'aubaine que représentent pour sa ville les fonds du gouvernement pour faire face à l'épuisement des « *fonds qu'emploie la ville chaque année pour aider utilement les bras peu valides* »¹⁴⁰². Ce choix qui apparaît ici conjoncturel et purement lié à des circonstances proprement locales a également été effectué par le pouvoir central lui-même. Ainsi, au cours de l'hiver 1870-1871, les ateliers de charité que le gouvernement souhaite subventionner ont un objectif bien particulier qui réside dans l'aide aux dispensés de service militaire et n'ayant pas de travail. Le Gouvernement provisoire a ainsi ouvert des crédits « *pour venir en aide aux familles qui ont des membres sous les drapeaux* » mais entend « *également assurer des moyens d'existence aux citoyens dispensés du service militaire, que la mauvaise saison, le ralentissement de l'industrie et la cessation des travaux agricoles ont laissés sans travail* »¹⁴⁰³. Le secours s'adresse donc à une catégorie bien précise de la population qui sont « *ceux que l'âge ou les infirmités ne permettent pas d'appeler sous les drapeaux et qui, dans une situation normale, vivent de leur travail* »¹⁴⁰⁴.

Cette particularité de certains ateliers de charité va avoir tendance à s'estomper au cours de la Troisième République. En effet, celle-ci est le siège de l'« invention » de la notion de « chômage » et de celle du « chômeur ». Ce dernier terme qui n'existait avant la

¹⁴⁰¹ ADD 151X2, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 29 novembre 1853.

¹⁴⁰² ADI 6X10, Lettre du maire de Voiron au préfet de l'Isère du 23 janvier 1858.

¹⁴⁰³ ADI per 1298/257, Décret du gouvernement de la défense nationale du 28 novembre 1870.

¹⁴⁰⁴ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 28 novembre 1870.

fin du XIX^e siècle trouve sa raison d'être dans la profonde transformation du salariat qui s'opère à ce moment-là et qui voit apparaître ce que Christian Topalov appelle le « *rapport salarial moderne* »¹⁴⁰⁵. Celui-ci se caractérise par la « *généralisation du salariat stabilisé* »¹⁴⁰⁶. C'est-à-dire qu'à la fin du XIX^e siècle, la figure ordinaire du travailleur est celui qui bénéficie d'un « *emploi salarié continu* »¹⁴⁰⁷ et « *les mobilités hors du salariat, temporaires ou durables, sont de plus en plus improbables et les pluri-activités d'antan exceptionnelles* »¹⁴⁰⁸. Dans ce contexte historique, le chômage devient le contraire de l'emploi régulier qui est la norme pour la grande majorité des travailleurs. Désormais, une « *coupure nette* » s'instaure entre « *avoir un emploi et un salaire réguliers ou n'en pas avoir* », la première situation relève de la norme et l'autre se trouve à sa marge¹⁴⁰⁹. Par conséquent, ce que les réformateurs sociaux de l'époque ou les autorités administratives en charge de l'assistance appellent « *chômeur* » c'est désormais le « *travailleur régulier momentanément sans travail* »¹⁴¹⁰. Or l'assistance par le travail qu'il est demandé aux municipalités de mettre en place se fait précisément en direction de cette nouvelle catégorie du chômeur¹⁴¹¹. Chaque année depuis 1896, il est demandé aux préfets de remettre au ministère du travail et de la prévoyance sociale « *l'état statistique des travaux de secours en cas de chômage* » effectués dans le département¹⁴¹². Lors du rappel de cette obligation par le ministre en 1909, celui-ci demande aux préfets d'être plus précis qu'ils ne le sont à l'accoutumée en ne comptabilisant dans la statistique que

¹⁴⁰⁵ Christian Topalov, *Naissance ... op. cit.*, p. 20.

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 21.

¹⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 22.

¹⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴¹¹ Le conseil supérieur du travail recommande en effet aux communes d'organiser des « *chantiers pour chômeurs* » dans les orientations qu'ils présentent en 1897 suite à l'enquête sur le chômage organisée en 1896. ADD 3K68, Orientations du conseil supérieur du travail reproduites dans la circulaire du préfet de la Drôme du 6 avril 1897.

¹⁴¹² Selon le ministre du travail et de la prévoyance sociale, « *en résumé, il serait à souhaiter que chaque commune puisse fournir, en ce qui concerne les travaux de secours en cas de chômage, les indications suivantes : 1° nombre de chômeurs qui se sont fait inscrire pour être occupés aux travaux de secours ; 2° Nombre de chômeurs qui ont été occupés aux travaux de secours, ces chômeurs étant définis comme il a été dit plus haut ; 3° Quelques indications générales sur le sexe, l'âge et la profession des chômeurs employés ; 4° Quelques indications générales sur les causes les plus importantes du chômage des ouvriers occupés ; 5° la nature des travaux auxquels les chômeurs ont été occupés par la municipalité ; 6° le total des dépenses occasionnées à la commune par les travaux de secours en cas de chômage ; 7° Le montant des salaires payés aux chômeurs employés ; 8° Le montant des salaires payés à la journée ; 9° Le montant des salaires payés à la tâche ; 10° Le nombre de journées de travail effectuées et rémunérées par la somme inscrite au 8° ; 11° Le salaire à la journée et quelques indications sur le salaire à la tâche ; 12° En observation, toutes les indications nécessaires pour permettre une interprétation exacte des chiffres cités. Toutes les communes où ont été effectués des travaux de secours en cas de chômage devront au moins fournir les indications des n°2, 5, 7, 8, 10, 11* ». ADD 3K74, Circulaire du ministre du travail et de la prévoyance sociale du 31 décembre 1909.

les « véritables chômeurs » c'est-à-dire que « des ouvriers qui, travaillant habituellement à une profession, se trouvent momentanément sans travail pour la seule raison, indépendante de leur volonté, que le travail manque dans la localité où ils se trouvent ». Le ministre a en effet souvent constaté d'après les statistiques qu'il a reçues « qu'un très grand nombre de communes occupent, presque exclusivement, à des travaux de secours des infirmes et des vieillards incapables de se procurer du travail d'une façon permanente et, par suite, de gagner leur vie ». Or, le ministre explique que « ces travaux ont un caractère d'assistance tout différent de ceux qui nous occupent ici ». Il demande donc aux préfets d'insister auprès des communes pour qu'elles comprennent « qu'il s'agit d'établir la statistique non pas simplement de « travaux de secours », mais de « travaux de secours contre le chômage professionnel » ». Or, il semble que le qualificatif d'ateliers de charité soit plus souvent utilisé dans le cas des travaux de secours pour les chômeurs que pour ceux à destination des « infirmes et vieillards incapables de se procurer du travail d'une façon permanente »¹⁴¹³. Cette hypothèse peut être émise grâce aux quelques éléments que nous avons à notre connaissance pour le Dauphiné qui concerne trois communes de la Drôme : Montélimar, Saint-Laurent-en-Royans et Romans. Pour les deux premières, il est question d'« ateliers de charité » organisés pour faire face au « chômage ordinaire pendant l'hiver » dans le cas de Montélimar¹⁴¹⁴ et pour aider des « chômeurs » composés de « nécessiteux cultivateurs de la commune » de Saint-Laurent en Royans¹⁴¹⁵. En revanche, à Romans les travaux ont été organisés « pour venir en aide aux personnes âgées ou peu valides qui ne pouvaient pas trouver une occupation régulière et suffisamment rémunératrice dans les chantiers et ateliers particuliers » car « il n'y a pas eu de véritable chômage pendant les années 1896, 1897 et 1898 »¹⁴¹⁶. Ce ne sont pas de véritables chômeurs qui ont été assistés dans cette ville et le maire se garde bien de parler d'ateliers de charité pour ces travaux. En ce début de XX^e siècle, il semble donc que le terme d'« ateliers de charité » désigne surtout ces travaux de secours à destination des chômeurs. Le dernier atelier de charité dauphinois établi à Gap confirme ce constat. Dans ses rapports annuels établis entre 1899 et 1917, le maire emploie la notion de « chômeur » pour qualifier les personnes qui y travaillent¹⁴¹⁷. Par conséquent, les ateliers de charité se

¹⁴¹³ ADD 3K74, Circulaire du ministre du travail et de la prévoyance sociale du 31 décembre 1909.

¹⁴¹⁴ ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au sous – préfet de Montélimar du 30 janvier 1900.

¹⁴¹⁵ ADD 151X3, Lettre du maire de Saint Laurent en Royans au préfet de la Drôme du 3 février 1900.

¹⁴¹⁶ ADD 151X3, Renseignements fournis par le maire de Romans dans un document imprimé à destination du préfet de la Drôme du 13 février 1900.

¹⁴¹⁷ Chaque année dans le maire établi le « nombre de chômeurs » employés dans les ateliers. Pendant les années de guerre, c'est une catégorie particulière d'entre eux qui est employée. Le maire de Gap parle des

spécialisent sous l'effet de la politique nationale d'assistance aux chômeurs vers cette catégorie qui ne comprend pas les personnes qui, bien que non invalides, ne sont pas suffisamment valides pour s'assurer un travail régulier en temps normal. Cette subtilité ne semble pas exister auparavant, les ateliers de charité accueillant toute personne même les moins valides. Cette évolution semble toutefois en cohérence avec le développement des premières lois sociales imposant une assistance obligatoire à l'égard des vieillards¹⁴¹⁸ et des enfants¹⁴¹⁹ qui ne doivent donc pas en théorie relever de l'assistance par le travail en général et des ateliers de charité en particulier qui tendent à devenir une institution d'assistance pour les seuls chômeurs¹⁴²⁰.

Toutefois, même parfaitement valides, les chômeurs demeurent, si l'on en croit les observations formulées par le conseil supérieur du travail en 1897, des « *ouvriers inhabiles* »¹⁴²¹. Aussi, afin de permettre l'emploi de ce type d'ouvrier et plus généralement de tous les indigents valides reçus au sein des ateliers de charité au cours du XIX^e siècle les pouvoirs publics ont constamment exigé que les travaux choisis soient de telle nature que n'importe quel ouvrier, même le moins qualifié, puisse se voir proposer un ouvrage dont la réalisation ne sera pas au-dessus de ses forces.

« *chômeurs non mobilisables* » et « *particulièrement les maçons, terrassiers et journaliers agricoles* » qui n'ont pas pu « *être occupés aux travaux des champs* » à cause de la rigueur de la température hivernale. ADHA 10M56, Rapport de l'adjoint au maire de Gap sur les travaux de secours organisés par la municipalité du 15 décembre 1917.

¹⁴¹⁸ Loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

¹⁴¹⁹ Loi du 27 juin 1904 organisant le service des enfants assistés.

¹⁴²⁰ Ce rapprochement entre la notion d'atelier de charité et celle de chômage transparait des considérations de l'administrateur du bureau de bienfaisance de Valence que le mode d'assistance que constituent les ateliers de charité « *présente d'assez sérieux avantages ; mais il a besoin d'être fixé, généralisé ; il est indispensable, en un mot, qu'il soit régi par une législation spéciale, et qu'au lieu de n'être qu'un e mesure d'urgence, un expédient, il devienne une institution, une assurance, non seulement contre les chômages collectifs nés d'une calamité, mais bien et surtout contre le chômage individuel, celui qui, en définitive, se produit le plus fréquemment, et, en quelque sorte, d'une manière incessante* ». ADD 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance...op. cit.*, p. 53.

¹⁴²¹ ADD 3K68, Orientations du conseil supérieur du travail reproduites dans la circulaire du préfet de la Drôme du 6 avril 1897.

2. Une sélection des travaux compatible avec le principe de non sélection des valides

Le principe de l'admission inconditionnelle des indigents valides quelles que soient leurs aptitudes ne peut être effectivement réalisé qu'à la condition que les travaux proposés dans les ateliers soient à la portée de toute personne. Cette condition est très clairement exprimée à l'occasion de l'organisation des ateliers de charité de l'hiver 1853-1854. Le ministre de l'Intérieur explique dans sa circulaire du 28 novembre 1853 que « *le but de cette mesure, il n'est pas besoin de le faire remarquer, est d'adoucir, pour ceux qui en sont l'objet, les privations qu'entraîne la cherté des subsistances. Le Gouvernement a pensé que ce but pouvait être atteint au moyen de travaux considérables, accessibles au plus grand nombre des travailleurs, et n'exigeant aucune connaissance spéciale* ». Il précise ensuite que « *les travaux qui présentent ordinairement ce caractère sont, vous le savez, dans les campagnes, ceux des chemins vicinaux, et, dans les villes, les terrassements, nivellements, fouilles, etc. C'est donc sur ce genre de travaux que le crédit précité doit surtout appeler votre attention* »¹⁴²². Ici le ministre résume parfaitement l'exigence qui est constamment imposée par les pouvoirs publics : les travaux doivent être suffisamment simples pour être réalisables par tous et les ouvrages les plus adaptés sont essentiellement ceux sur les chemins vicinaux. Ces consignes seront respectées à la lettre dans les trois départements dauphinois. Le préfet de la Drôme affirme en effet que c'est à « *l'amélioration des chemins vicinaux que sera consacrée la ressource* ». En effet, il explique que « *la réparation, l'amélioration des chemins vicinaux offrent le meilleur travail pour les indigents parce qu'il ne s'agit que de déblais, de remblais qui ne nécessitent aucun apprentissage et pour lesquels il faut beaucoup de journées d'homme et fort peu de matériaux* »¹⁴²³. Effectivement, la quasi-intégralité des travaux ont consisté en réparation aux chemins vicinaux¹⁴²⁴. Le même constat semble pouvoir être fait en Isère où la grande majorité des travaux subventionnés sont des travaux sur les chemins vicinaux puisque sur 148 ateliers, 135 ont organisé ce type de travaux. Seules treize communes font uniquement des travaux différents des réparations sur les chemins vicinaux¹⁴²⁵ et

¹⁴²² ADI 6X9.

¹⁴²³ ADD 151X2, Tettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 29 novembre 1853.

¹⁴²⁴ ADD 151X2, Tableau intitulé « situation des travaux et de l'emploi des fonds ».

¹⁴²⁵ Par exemple, les villes d'Huez et du Touvet fait réparer ses fontaines publiques, celle de Chichilianne fait construire deux aqueducs, Noyarey fait repurger des canaux, Vienne fait travailler au nivellement de l'abattoir et aux fouilles des aqueducs de la ville, la ville d'Oz fait construire un pont, La Tronche et les

certaines communes en plus de travaux sur les chemins vicinaux font faire d'autres travaux¹⁴²⁶. Toutefois, la nature des travaux n'est pas limitée aux chemins vicinaux, en effet lorsque le sous-préfet de la Tour du Pin demande au préfet de l'Isère « *s'il ne serait pas possible d'accorder [...] des secours sur les 4 millions pour des travaux autres que ceux des chemins vicinaux* »¹⁴²⁷, ce dernier se positionne dans l'esprit de la circulaire du ministre de l'Intérieur et répond que « *tous les travaux d'utilité communale qui n'exigent pas de connaissances spéciales et sont accessibles au plus grand nombre de travailleurs, peuvent recevoir des secours sur le fonds de 4 millions* »¹⁴²⁸. De même dans les Hautes-Alpes, lorsque le sous-préfet d'Embrun enjoint les communes à prendre des délibérations pour participer à la répartition de la subvention il n'impose pas la réparation aux chemins vicinaux. Selon lui bien que des « *voies vicinales doivent être perfectionnées [...], d'autres travaux également peuvent être entrepris* », l'essentiel est de « *trouver dans des travaux convenables à tous, terrassement, fouilles, nivellements etc., un remède aux privations qu'entraîne la cherté des subsistances* »¹⁴²⁹. L'année suivante le préfet de la Drôme affirme à nouveau clairement cet impératif d'accessibilité des travaux à tous les bras. Il explique que « *relativement à la nature des travaux qu'il importe le plus d'entreprendre, je vous signalerai principalement ceux à exécuter sur les chemins publics, tels que les fouilles, déblais, cassage de cailloux pour empierrement, terrassement ; en un mot, tous les travaux qui peuvent employée beaucoup de monde et pour lesquels il n'est besoin d'aucune aptitude particulière. Vous n'aurez, d'ailleurs, qu'à vous rappeler que le but de l'atelier que vous devez établir est de soulager les indigents valides, et vous n'hésitez pas dans le choix du travail qui peut leur être confié* »¹⁴³⁰.

Les chemins vicinaux sont donc des travaux particulièrement adaptés à l'exigence de simplicité des travaux à réaliser et ils constituent la très grande majorité des ouvrages

Adrets réalisent des travaux de terrassement pour la conduite des eaux destinées à alimenter leurs fontaines publiques etc.

¹⁴²⁶ Dix communes, en plus de travaux sur les chemins font travailler sur des indigents sur d'autres genre de travaux, par exemple : la commune de Vif fait travailler aux fontaines, celle de Villard-Saint-Christophe fait travailler à l'endiguement du ruisseau de Jonche, celle de Lumbin fait répurger ses fossés, celles de La Salette-Fallavaux et de Livet-et-Gavet font faire des réparations sur leurs ponts, celles de Crolles et du Percy font niveler les murs de leur cimetière etc.

¹⁴²⁷ ADI 6X9, Lettre du sous-préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 19 décembre 1853.

¹⁴²⁸ ADI 6X9, Lettre du préfet au sous préfet de la Tour du Pin du 22 décembre 1853.

¹⁴²⁹ ADHA 3Z355, Lettre du sous préfet d'Embrun aux maires des communes de l'arrondissement d'Embrun du 9 décembre 1853.

¹⁴³⁰ ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du département du 27 janvier 1855.

réalisés par le biais des ateliers de charité¹⁴³¹. Comme nous l'avons vu, ils n'interdisent pas toutefois d'autre nature de travaux et de manière générale, comme l'explique le préfet de la Drôme en 1823, « *pour [...] procurer le plus de ressources à la classe indigente, les travaux qui seront exécutés, ne devront consister qu'en terrassement, ouverture repurgement de fossés et autres de même nature* »¹⁴³². Par conséquent, cette nécessité autorise plusieurs types de travaux mais interdit tous ceux qui imposent l'emploi d'ouvriers plus qualifiés. Ainsi, sont formellement interdits les travaux relevant de la catégorie des ouvrages d'art qui nécessitent l'intervention d'artisans tels que des maçons, des mineurs ou charpentiers. Ainsi dès 1812, apparaît cette mise en garde contre la discrimination par rapport aux capacités professionnelles des ouvriers que tels travaux pourraient provoquer. Les ateliers de charité étant avant tout destinés aux ouvriers peu qualifiés, les ouvrages d'art sont donc interdits car « *les ouvriers de l'espèce dont il s'agit ne peuvent être employés* »¹⁴³³. Cette remarque de l'ingénieur en chef des Hautes-Alpes en 1812 trouve son pendant l'année suivante en Isère dans les propos du préfet, qui, en parlant des ouvrages d'art, affirme que « *ces divers ouvrages ne sont point de nature à occuper indistinctement toute sorte d'individus, ils exigent des ouvriers déjà habitués à ses sortes de travaux* »¹⁴³⁴. Cette interdiction sera à nouveau réaffirmée en 1816 par le préfet du département de l'époque. Affirmant que « *ce sont des ateliers de charité qu'il faut créer, pour la réparation des routes, des digues et des chemins* », il précise « *que tout ce qui tient à des ouvrages d'art, tout ce qui demande des approvisionnements de matériaux ne remplirait point le but. Les secours ne profiteront alors qu'à des entrepreneurs ; nous n'aurions point adouci le sort du pauvre, et c'est à lui seul que nous devons songer. Il ne peut que remuer la terre. Nous l'employerons à des terrassements* »¹⁴³⁵. Il est cependant parfois nécessaire de réaliser des ouvrages d'art pour parfaire les travaux sur les chemins. C'est le cas dans les Hautes-Alpes en 1854 mais le préfet explique qu'en l'épèce « *les ouvrages d'art qui ne pouvaient être exécutés par les ouvriers du pays ont été faits par prélèvement sur les ressources spéciales de la vicinalité ou sur les fonds libres des communes, en dehors des ateliers de charité* »¹⁴³⁶.

¹⁴³¹ Nous verrons plus loin quelle place ont les ateliers de charité dans la politique de travaux publics et notamment dans celle du développement du réseau vicinal. Cf. *infra* p. 512.

¹⁴³² ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 11 janvier 1823.

¹⁴³³ AN F¹⁵ 2747, Rapport de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées des Hautes-Alpes du 7 décembre 1812.

¹⁴³⁴ AN F¹⁵ 2753, Lettre du préfet du département de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 17 novembre 1813.

¹⁴³⁵ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 29 décembre 1816.

¹⁴³⁶ ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 30 août 1854.

La qualification professionnelle des indigents ne doit pas être une raison de privilégier un ouvrier par rapport à un autre moins qualifié pour travailler au sein des ateliers de charité. Aussi, les travaux les plus simples doivent être proposés pour que le plus grand nombre des indigents valides sans travail puissent trouver une occupation. Toutefois, si l'on en croit Gerando, même de tels travaux ne permettent pas de garantir parfaitement une participation de l'ensemble des indigents valides. Malgré leur simplicité, les plus faibles d'entre eux comme les femmes, les enfants et les vieillards sont encore exclus en raison de l'effort physique important que les travaux de remuement de terre exigent¹⁴³⁷. Les ateliers de charité ne remplissent donc pas parfaitement leur objectif. Selon l'auteur, il serait préférable d'organiser un système permettant de donner un travail différent à chaque indigent en fonction de ses capacités propres aussi faibles soient-elles¹⁴³⁸. Gerando manifeste ainsi une ambition allant bien au-delà de la simple mise en place d'ateliers de charité qui ne proposent qu'un seul et même type de travail. Son raisonnement ne s'arrête d'ailleurs pas là. Idéalement, les travaux de secours pour indigents valides devraient également être adaptés aux compétences des plus qualifiés d'entre eux. Pour lui, un artisan travaillant en intérieur ne devrait pas être employé au remuement de terre en extérieur pour lequel il a peu d'aptitudes. Pour Gerando « *l'occupation doit varier non-seulement suivant l'âge, le sexe, les forces, mais aussi suivant la capacité déjà acquise par l'exercice d'une profession déterminée* »¹⁴³⁹. Bien qu'il récuse toute organisation d'une assistance légale des pauvres valides, les remarques

¹⁴³⁷ Dans son appréciation du « *mérite et [des] inconvénients des ateliers de charité* », Gerando note que « *les travaux publics offrent, au premier coup d'œil, de nombreux avantages, pour un système de secours qui a pour but de fournir de l'occupation aux indigents. Les opérations qu'ils demandent sont très simples, du moins pour la plus grande partie. Le bras de l'homme n'y est presque employé que comme un moteur ; la pelle, le marteau, la brouette, sont les seuls instrumens qu'ils exigent ; on n'a pas besoin d'apprentissage pour remuer la terre, casser les cailloux et transporter les fardeaux. [...] Mais ces opérations demandent des bras robustes, et cette condition seule en restreint singulièrement les avantages. Les femmes, les vieillards, les infirmes, les enfans n'y sont guère propres. La plupart des indigens sont débiles ; ils ne sont point accoutumés à affronter les intempéries des saisons et les grandes fatigues* ». Joseph-Marie de Gerando, *De la bienfaisance... op. cit.*, p. 27-28.

¹⁴³⁸ « *La plupart des indigens ne sont capables que d'une certaines espèces d'ouvrages, et la sphère en est fort circonscrite. Voici d'abord les vieillards et les infirmes : leurs forces les abandonnent graduellement ; leurs organes s'affaiblissent ; ils ne peuvent plus continuer leur ancienne profession ; ils ne sauraient commencer un nouvel apprentissage. Cependant, ils sont encore en état d'exécuter quelques labeurs, et il importe de les y employer aussi longtemps qu'il sera possible. Cherchons pour eux une occupation sédentaire et facile. [...] Voici, après eux, ceux qui sont atteints d'une maladie devenue incurable, ou d'un défaut d'intelligence qui approche de l'idiotisme. En voici d'autres qui, pendant les années favorables, ont négligé d'apprendre un métier, ou qui, ayant long-temps langué dans l'inaction, ont perdu toute dextérité. Ne leur demandons aucune opération qui suppose les combinaisons de l'esprit, la dextérité de la main, les dons acquis par une pratique exercée. On pourra leur proposer des travaux pénibles ; mais on ne pourra en attendre que des ouvrages simples et grossiers* ». *Ibid.* p. 2.

¹⁴³⁹ *Ibid.* p. 6.

de Gerando¹⁴⁴⁰ se rapprochent pourtant des termes de la définition du droit au travail qui implique d'offrir à chaque individu un travail pour lequel il est qualifié¹⁴⁴¹. En Dauphiné, si les différentes autorités ont à plusieurs reprises rappelé la nécessité de la simplicité des travaux à réaliser dans le cadre de l'assistance par le biais des ateliers de charité, bien peu ont proposé l'adaptation de la nature des travaux aux compétences des ouvriers. On ne peut relever que le projet d'assistance par le travail d'un adjoint au maire de Valence, Dupré de la Loire, en 1848. En cette période propice aux développements sur la place de l'autorité publique dans l'organisation du travail, l'adjoint a élaboré un projet dans lequel à côté des ateliers de charité, il engage l'administration municipale à favoriser toutes sortes de travaux aussi bien publics que privés pour donner un emploi à ceux qui en manquent. Or, dans la recherche de ces travaux le rapporteur insiste sur le fait qu'ils doivent être adaptés aux capacités de chaque catégorie d'indigents. Si des travaux sur les chemins vicinaux doivent être organisés pour les « *journaliers terrassiers* » car ils sont plus nombreux que toutes les autres catégories de travailleurs, il explique qu'« *il nous faut pas voir dans les besoins qui nous préoccupent, seulement les journaliers terrassiers qui peuvent être employés sur nos chemins à défaut de ce travail, mais les ouvriers des différents corps d'état, qui eux aussi sont nombreux et sans travail* ». Or, « *un des graves inconvénients des ateliers publics, tels qu'on les a établis jusqu'ici, c'est de confondre dans un même travail les ouvriers de professions diverses* ». Pour remédier à cela, il convient ainsi de « *favoriser autant que possible les constructions qui en procureront aux autres ouvriers* » et notamment aux ouvriers du bâtiment. De même, les travaux de la terre ne sont pas adaptés aux compétences des « *artisans sédentaires* » pour lesquels il convient de trouver des travaux correspondant à leurs forces¹⁴⁴². Il propose donc

¹⁴⁴⁰ Il faut noter que les auteurs contemporains de Gerando tels que Duchâtel, Dunoyer ou Bigot de Morogues n'établissent pas de typologie aussi précise de l'indigence valide. Voir respectivement, Tanneguy Duchâtel, *De la charité dans ses rapports avec l'état moral et le bien-être des classes inférieures de la société*, Paris, Alexandre Mesnier librairie, 1829 ; Charles Dunoyer, *Mémoires à consulter sur quelques unes des principales questions que la Révolution de juillet a fait naître*, Paris, Delaunay, 1835 ; Bigot de Morogues, *Du paupérisme, de la mendicité et des moyens d'en prévenir les funestes effets*, Paris, librairie orientale de Prosper Dondey-Dupré, 1834.

¹⁴⁴¹ Selon Henri Maillard, « *il semble que le droit au travail ne trouve sa réalisation complète que si l'on procure à l'ouvrier un travail auquel il est habitué, qui si on emploie un forgeron à forger, un boulanger à faire du pain. A notre avis ce ne serait pas réaliser le droit au travail que de dire à un bijoutier, à un ouvrier d'art : Vous êtes sans ouvrage, nous allons vous en procurer ; nous avons un canal à creuser, une caserne à élever, prenez la pelle, prenez la truelle, travaillez et nous paierons votre travail ; car l'artisan ainsi employé fera un ouvrier malhabile et, de plus l'accomplissement de durs travaux lui gêneront la main, compromettront l'exercice de son futur métier* ». Henri Maillard, *op. cit.*, p. 2-3.

¹⁴⁴² « *Mettez donc un cordonnier, un tailleur à remuer la terre, non seulement il sera mal habile à ce travail et ne pourra le conduire ni bien, ni d'une manière expéditive ; mais il le fera avec répugnance, à contre-cœur, parce que ce travail le sort de toutes ses habitudes, et souvent excède la mesure de ses forces. C'est donc selon ses forces et l'aptitude de chacun qu'il convient de diriger ses efforts* ». Pour ces artisans

d'« *appliquer chacun au genre de travail qui lui est propre* » et ainsi « *nous donnerions de l'occupation à une foule de petits états qui ne peuvent être occupés fructueusement et convenablement que de cette manière* »¹⁴⁴³. Ce projet qui ne trouvera jamais d'application concrète semble en réalité avoir une certaine proximité avec l'organisation d'ateliers de charité qui ne sont pas destinés à accueillir tout indigent qui s'y présente. En effet, si le degré de validité ne doit pas être un obstacle à l'admission au sein des ateliers, encore faut-il être reconnu en tant que véritable indigent dans le besoin pour définitivement pouvoir profiter des secours en travaux.

B. La circonscription de la catégorie d'indigents à assister

Être valide ne suffit pas pour pouvoir être admis aux ateliers de charité. Les pouvoirs publics cherchent à aider des catégories particulières d'indigents qu'ils jugent le plus en difficulté. Aussi, toutes les fois que l'organisation d'ateliers de charité est envisagée, ils se livrent à une identification plus ou moins précise de la catégorie de personnes à secourir selon les périodes. Mais quel que soit le degré de précision de cette identification, il semble que les ateliers de charité tendent à se spécialiser vers une catégorie de pauvre valide. Cette spécialisation se fait en fonction de deux critères. D'une part, un critère relatif à la position sociale de l'individu puisqu'il apparaît que les ateliers de charité cherchent à employer et emploient effectivement des personnes appartenant à une catégorie sociale dont il est possible de dessiner les contours (1). D'autre part, une condition de domicile. En effet, contrairement à l'Ancien Régime, on trouve au XIX^e siècle l'affirmation de l'exigence de résidence de l'assisté dans la commune au sein de laquelle est établi l'atelier (2).

sédentaires son projet consisterait à « *leur fournir une occupation de leur métier, à laquelle ils se livreraient chez eux, isolément selon leur usage* ». Pour cela il propose de recueillir « *tous les effets d'habillements, d'ameublement et de ménage qui peuvent être à l'usage des pauvres. Nous occuperions de pauvres tailleurs à recouper tous ces habits, à les raccommoder et les adapter à diverses tailles ; les cordonniers à remettre en bon état les chaussures ; des menuisiers à rajuster de vieux meubles, à les mettre en état de servir, etc.* » ADD 151X1, « Rapport sur les secours à organiser pour le soulagement des pauvres de la commune de Valence » daté du 28 octobre 1848 par F. Dupré de Loire, adjoint.

¹⁴⁴³ *Ibid.*

1. La circonscription sociale de la catégorie des assistés

Les différents dépôts d'archives dépouillés ne contiennent que des informations très parcellaires sur la profession précise des ouvriers employés au sein des ateliers de charité établis au cours du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle. Si pour certaines périodes nous pouvons avoir des données précises, pour d'autres nos informations sont très vagues. Aussi, qualifier précisément qui est destinataire des secours par atelier de charité n'est pas aisé. Les organisateurs de l'institution semblent bien souvent ne pas y avoir vraiment réfléchi eux-mêmes. En effet, les termes et expressions employés pour désigner les individus qu'il s'agit d'assister sont très variés et souvent vagues. Pour donner une idée de l'indétermination dans laquelle se trouvent les autorités il n'est qu'à citer le préfet des Hautes-Alpes qui, lors de l'organisation des ateliers de charité au cours de l'hiver 1817-1818 parle tour à tour de « *pauvres valides* », « *pauvres* » tout court, « *les plus malheureux* », la « *classe la moins fortunée* », la « *classe indigente* ». Les expressions sont souvent reprises d'une année sur l'autre et ne correspondent pas réellement à une période donnée. Ainsi, en plus de celles déjà évoquées sont utilisées des expressions telles que « *ouvriers sans travail* », « *ouvriers indigents* », « *classe laborieuse* », « *classe malheureuse* », « *ouvriers valides indigents* », « *classe ouvrière indigente* », « *pauvres valides* », « *pauvres nécessiteux* ». Au regard du flou des expressions employées il semble vain de chercher à précisément identifier une profession ou un groupe social particulier. Cependant, toute identification de la catégorie de valide à assister n'est pas impossible. L'emploi de ces termes par les autorités publiques, bien que peu explicite, a un sens. Leur examen permet de déterminer à quelle catégorie sociale doit appartenir l'individu pour pouvoir prétendre au travail dans les ateliers de charité. Il apparaît que cette catégorie se construit autour d'une dualité. Les ateliers de charité sont en effet tout autant destinés aux ouvriers sans travail au bord de l'indigence qu'aux personnes effectivement tombées dans l'indigence (a). Cette dualité permet également de tracer les frontières sociales au-delà desquelles les individus ne relèvent plus de l'assistance par le biais des ateliers de charité (b).

a. Les personnes admissibles aux ateliers de charité : de l'ouvrier sans travail à l'indigent

Grâce à l'étude des termes employés par les pouvoirs publics pour désigner les individus à assister il est possible de classer ces derniers en deux catégories (α). Cependant, cette première observation ne doit pas tromper. Ces deux catégories loin d'être hermétiquement séparées, semblent recouvrir une seule et même réalité composée de personnes passant aisément d'un état à l'autre. La figure du journalier du secteur agricole ou industriel père de famille se dégage sans être exclusive d'autres groupes plus marginaux tels que ceux des femmes veuves ou des enfants (β).

a. L'identification d'une dualité au sein des pauvres valides

Si la première impression laissée par les expressions employées fréquemment par les pouvoirs publics est celle d'un flou ou de l'indétermination de la catégorie des pauvres à assister, une observation plus attentive laisse cependant apparaître l'existence de deux champs sémantiques distincts. D'un côté les personnes désignées en tant que travailleurs qui semblent ressortir des expressions « ouvriers sans travail », « classe laborieuse », « classes ouvrières ». De l'autre celles désignées par leur condition de miséreux qui sont qualifiées de « pauvres valides », « classe indigente », « classe malheureuse », « pauvres nécessiteux ». Cette distinction semble confirmée par plusieurs indices. Le plus éclairant est sans nul doute celui constitué par la commune de Livron dans la Drôme qui établit nettement en 1831 une différence entre les « *indigents* » et les « *journaliers* », c'est-à-dire les ouvriers employés à la journée. Pour déterminer quels sont les individus admissibles, la mairie charge le bureau de bienfaisance de la commune « *de dresser la liste générale des indigents qui devront concourir à l'ouvrage en y comprenant supplémentaires, les journaliers de la commune ; qui manqueraient de travail et qui pourraient avoir des besoins réels et reconnus* »¹⁴⁴⁴. Ici, l'autorité municipale dispose clairement que les ateliers de charité doivent principalement recevoir les « *indigents* » et « *supplémentaires* » seulement, les « *journaliers* » en chômage. Sans toutefois établir nécessairement de hiérarchie entre ces deux catégories sociales, une distinction similaire

¹⁴⁴⁴ ADD 151X2, Projet d'établissement d'un atelier de travail et de charité dans la commune de Livron pour l'hiver 1831 et subséquente s'il y échoit du 17 janvier 1831.

apparaît à nouveau dans le département de la Drôme lors de l'action du préfet Lemarchand de la Faverie. Ce préfet particulièrement apprécié dans le département¹⁴⁴⁵ a engagé une politique sociale d'envergure dans laquelle les ateliers de charité se trouvent en bonne place¹⁴⁴⁶. Entre 1843 et 1847, il a ainsi identifié à plusieurs reprises les destinataires des ateliers et chaque fois la dualité indigents/ouvriers sans travail se retrouve. Ainsi, lorsqu'en 1843 il incite les communes à mettre en place des ateliers de charité « *pour procurer de l'ouvrage aux ouvriers qui en sont dépourvus* »¹⁴⁴⁷. En mars 1845, il précise à nouveau que « *ce mode de secours est d'ailleurs très favorable aux pauvres ouvriers* »¹⁴⁴⁸. Pourtant lorsqu'il édicte sa réglementation dans son arrêté du 12 février 1845, il s'agit « *d'organiser des ateliers de charité pour les indigents valides* »¹⁴⁴⁹ sans que les ouvriers ne soient mentionnés. Ces deux catégories seront toutefois réunies dans une circulaire du préfet de novembre 1845 dans laquelle il indique que, d'une part, les municipalités doivent « *avoir recours à des travaux de ce genre pour occuper les mendiants valides* » et d'autre part émet le vœu que leur « *sollicitude se portera aussi [...] sur les ouvriers qui se trouveraient momentanément privés d'ouvrage* »¹⁴⁵⁰. Enfin, au cours de l'hiver 1846-1847, le préfet déclare que pour parer les effets de la crise survenue à ce moment « *il a fallu [...] donner du travail aux ouvriers qui en manquaient, organiser des ateliers de charité pour y occuper les mendiants valides* »¹⁴⁵¹. Ouvriers sans travail d'un côté et personnes indigentes voire tombées dans la mendicité de l'autre, les ateliers de charité semblent donc bien établis pour ces deux types de pauvres.

Cette dualité s'est en effet retrouvée tout au long du siècle. Ainsi, dès 1813, les travaux de secours envisagés par le gouvernement sont destinés à procurer de l'ouvrage aux « *indigents et à la classe des ouvriers sans travail* »¹⁴⁵². De même quelques décennies plus tard, la loi du 13 mars 1847 ouvre un crédit de 4 millions de francs au ministre de l'Intérieur « *pour être employé en travaux d'utilité communale qui seront exécutés par ateliers de charité, c'est-à-dire comme moyen de secourir les ouvriers inoccupés et les*

¹⁴⁴⁵ Philippe Vigier note que « *la Drôme possède [...] depuis 1840 un administrateur d'une réelle valeur : Lemarchand de la Faverie, qui a joué un grand rôle dans le développement économique du département et semble respecté par tous les partis* ». Philippe Vigier, *La Seconde République... op. cit.*, tome 1, p. 174.

¹⁴⁴⁶ Voir notamment son arrêté organisant l'assistance publique dans le département du 12 février 1845 et la circulaire exposant les motifs du 10 mars 1845. ADD 3K26.

¹⁴⁴⁷ ADD 3K25, Circulaire du préfet de la Drôme adressée aux maires du département du 20 novembre 1843.

¹⁴⁴⁸ ADD 3K26, Circulaire du préfet de la Drôme aux maires du département du 10 mars 1845 accompagnant l'envoi de l'arrêté du 12 février 1845.

¹⁴⁴⁹ ADD 3K26, Article 2 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 12 février 1845.

¹⁴⁵⁰ ADD 3K26, Circulaire du préfet de la Drôme aux maires du département du 29 novembre 1845.

¹⁴⁵¹ ADD 1N17, Rapport du préfet au conseil général de la Drôme pour la session de 1847.

¹⁴⁵² AN F¹⁵ 2774, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets des départements du 25 septembre 1813.

indigents valides »¹⁴⁵³. Il convient également de citer le ministre de l'Intérieur à propos des ateliers de charité de l'hiver 1853-1854, pour lesquels il envisage tout autant de « *donner de l'occupation aux classes ouvrières* »¹⁴⁵⁴ que de « *secourir les indigents valides* »¹⁴⁵⁵. Enfin, en 1870-1871 si le ministre de l'Intérieur souhaite donner « *aux ouvriers sans travail, les moyens d'existence indispensables* »¹⁴⁵⁶, le préfet de l'Isère entend organiser des « *ateliers de charité destinés à donner du travail aux indigents valides* »¹⁴⁵⁷.

Deux groupes semblent donc être identifiés qui peuvent bénéficier des ateliers de charité. D'une part les miséreux c'est-à-dire les personnes qui se caractérisent par leur état d'indigence et de l'autre les travailleurs identifiés par leur activité et leur intégration dans le monde du travail. Toutefois, malgré l'existence d'une réelle distinction, il ne faudrait pas l'exagérer outre mesure. Nous avons déjà pu constater que les autorités passent aisément d'une expression à l'autre. Il faut ajouter qu'il n'est pas rare que les pouvoirs publics emploient des expressions mêlant les deux états de travailleurs et de miséreux en parlant d'« ouvriers indigents », de « classe ouvrière indigente » ou d'« ouvriers valides indigents ». L'alternance voire le mélange entre l'emploi des deux types d'expressions semble en réalité être le révélateur de la proximité de la situation sociale de l'ouvrier sans travail et de l'indigent.

β. Une réalité sociale unique derrière la dualité des assistés

La séparation opérée dans le discours des pouvoirs publics entre indigents d'un côté et travailleurs de l'autre trouve une véritable résonance dans la réalité des situations sociales. Toutefois, cette séparation ne doit pas être entendue strictement, le passage d'un état à l'autre étant très fréquent. En effet, s'il semble tout à fait possible de distinguer la catégorie des indigents de celle de l'ouvrier sans travail, les personnes appartenant à la première se recrutent souvent chez celles appartenant à la seconde. Dans son étude sur la structure sociale de la ville de Grenoble, Jésus Ibarrola détermine précisément ce que

¹⁴⁵³ ADI per 2437/15, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 15 mars 1847.

¹⁴⁵⁴ ADD 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1853.

¹⁴⁵⁵ ADD 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 9 septembre 1854.

¹⁴⁵⁶ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 28 novembre 1870.

¹⁴⁵⁷ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur 16 février 1871.

signifie le concept d'indigence. En partant des tables des successions, il démontre que les personnes qualifiées d'indigentes à leur mort ne sont pas seulement celles qui ne possèdent aucun bien mais ce sont aussi celles qui sont dépendantes de la société, c'est-à-dire de l'assistance pour survivre. Selon l'auteur, « *les indigents sont avant tout les miséreux, ceux qui doivent solliciter des secours d'autrui. L'indigence, c'est l'expression d'une misère plus ou moins permanente, institutionnelle, consolidée* »¹⁴⁵⁸. Cet état d'indigence se rencontre bien évidemment chez les infirmes et les vieillards ne pouvant travailler mais également chez les actifs. Ils sont d'ailleurs particulièrement nombreux puisque « *la majorité des défunts potentiellement actifs sont morts en état d'indigence* »¹⁴⁵⁹ à Grenoble entre 1848 et 1850. À l'intérieur de cette catégorie des actifs, l'indigence touche des groupes sociaux bien particuliers et le premier d'entre eux est celui des journaliers et employés puisque Jésus Ibarrola calcule que près de 80 % d'entre eux meurent en état d'indigence¹⁴⁶⁰. Cette catégorie de travailleurs semble donc particulièrement exposée à l'indigence et ce constat semble pouvoir être étendu à l'ensemble du Dauphiné. Ainsi, Philippe Vigier explique qu'au tournant du siècle, parmi les ouvriers agricoles ou ceux de l'industrie, les plus fragiles sont les travailleurs à la journée¹⁴⁶¹. Selon Jésus Ibarrola, ce n'est pas « *un hasard si l'indigence la plus marquée concerne les journaliers et les employés* »¹⁴⁶². Le journalier est en effet par nature un ouvrier vivant dans l'incertitude permanente. Étant employé au jour le jour il ne bénéficie d'aucune garantie d'emploi stable et le salaire qu'il reçoit chaque jour est à peine

¹⁴⁵⁸ Jésus Ibarrola, *Recherches sur la société grenobloise vers le milieu du XIX^e siècle à partir des tables de successions et des absences*, Paris, Mouton, 1971, p. 40.

¹⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 43.

¹⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 159.

¹⁴⁶¹ Concernant les ouvriers agricoles, Philippe Vigier explique que « *si la maladie frappe à sa porte, ou si le journalier voit une de ses sources habituelles de revenus disparaître, ou s'amenuiser, le voilà réduit à la misère et à la mendicité* ». Pour ceux de l'industrie, le constat fait par l'auteur est semblable puisqu'il écrit que « *avec des salaires journaliers s'échelonnant de 1 fr. à 1 fr. 70, beaucoup de travailleurs alpins vivent dans un état voisin de l'indigence* ». Philippe Vigier, *La Seconde République ... op. cit.*, tome 2, p. 70-71 et 83.

¹⁴⁶² Jésus Ibarrola, *Recherches sur la société... op. cit.*, p. 160. Cette correspondance entre la catégorie des journaliers et employés avec l'état d'indigence semble généralisable à l'ensemble du pays. Après avoir remarqué que le taux d'indigence se rencontre le plus fréquemment chez les journaliers, domestiques agricoles, ouvriers en laine et veuves au cours de la première moitié du XIX^e siècle dans la Beauce, Jean-Claude Farcy conclut qu'« *il est donc attendu que ceux dont la source principale du revenu est le salaire, soient les plus nombreux à être concernés par l'indigence* ». Le constat est le même à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, ce sont les salariés agricoles « *qui détiennent le record de pauvreté* » et « *les journaliers occupent la position la plus précaire dans la société rurale : ce sont eux qui meurent les plus nombreux en ne laissant aucune fortune* ». Jean-Claude Farcy, *Les paysans beaucerons au XIX^e siècle*, Chartres, Société archéologique d'Eure et Loire, 1989, p. 445.

suffisant pour permettre la reconstitution de leur force de travail¹⁴⁶³. Il suffit d'un accident de la vie tel que le chômage pour les faire passer dans l'indigence totale. Or, c'est bien cette catégorie de travailleurs que les autorités publiques entendent assister par le biais des ateliers de charité.

En effet, si les autorités gouvernementales restent le plus souvent assez vagues en utilisant uniquement les expressions citées plus haut, les préfets ou les communes emploient souvent des termes plus précis permettant de circonscrire la catégorie sociale à assister. Or parmi ces termes sont très régulièrement utilisés ceux de « manœuvres »¹⁴⁶⁴, « journalier »¹⁴⁶⁵ ou « terrassier »¹⁴⁶⁶. Termes différents mais qui recouvrent une réalité

¹⁴⁶³ Jésus Ibarrola précise à propos des journaliers que « leur garantie au point de vue de l'emploi paraît être bien limitée, puisque, journaliers, ils sont en principe rémunérés à la journée, ce qui laisse supposer un contrat pouvant être remis en cause à chaque instant ». Aussi la première des causes de la facilité avec laquelle l'ouvrier journalier peut tomber dans l'indigence tient à la « qualité professionnelle elle-même, c'est-à-dire à la non spécialisation de ces journaliers : leur salaire devait tendre vers un minimum physiologique alors que les besoins objectifs liés à la reconstitution de la force de travail devaient être assez grands, et, en tout cas supérieurs à ceux qui pouvaient être monétairement satisfaits ; leur emploi devait être moins régulier, plus exposé aux arrêts, aux interruptions que celui de leurs camarades de l'artisanat ». Jésus Ibarrola, *Recherches sur la société ... op. cit.*, p. 133 et 160.

¹⁴⁶⁴ Dès 1812 on peut relever les propos de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées des Hautes-Alpes qui souhaite orienter les travaux de secours vers les « les manœuvres les plus pauvres ». AN F¹⁵ 2747, Rapport de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées des Hautes-Alpes du 7 décembre 1812. Le préfet de l'Isère également souhaite parler d'employer des « manœuvres » en application de la circulaire du 28 octobre 1815. AN F¹⁵ 2753, Lettre du préfet de l'Isère au directeur général des ponts et chaussées du 18 novembre 1815. L'emploi de manœuvres est très clairement indiqué dans le cadre des ateliers de charité organisés par Grenoble en 1832. Les états des ouvrages exécutés indiquent la qualité de manœuvre aux côtés des noms des ouvriers employés listés dans l'état. AMG 2Q6, Voir les états des ouvrages exécutés et dépenses faites par ateliers de charité entre le 3 février et le 20 octobre 1832. De même en 1846-1847, la municipalité de Grenoble entend employer des manœuvres aux ateliers de charité. AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846. Les manœuvres sont également employés dans les ateliers de charité de 1848. AMG 2Q6, États des manœuvres travaillant aux ateliers municipaux établi le 8 août 1848. Au cours de l'hiver 1853-1854 certaines communes de l'Isère évoquent leur volonté d'employer des manœuvres comme celle de La Salette-Fallavaux parle « d'ouvriers et manœuvres indigents ». ADI 6X9, Délibération du conseil municipal de la commune de la Salette-Fallavaux du 18 décembre 1853. Ou encore comme à Grenoble où le maire parle d' « employer la classe la plus nombreuse, la plus nécessiteuse d'ouvriers, celle des simples manœuvres ». AMG 2Q7, Lettre du maire de Grenoble au préfet de l'Isère du 7 janvier 1854. Enfin, cette appellation de manœuvre est également employée dans les Hautes-Alpes dans le cadre des ateliers de charité établis en 1868-1869. ADHA 3O14390 et 3O14397 à 14400, voir les états de travaux réalisés au cours de l'hiver 1868 répartis sur l'ensemble de ces côtes. Dans le règlement du bureau de bienfaisance de la ville de Valence en 1881, la commune est incitée à mettre en place des ateliers de charité pour faire face au chômage qui touche essentiellement le secteur du bâtiment. Or, « le bâtiment emploie, en outre, une importante catégorie d'ouvriers sans profession déterminée, qu'on désigne sous la dénomination générale de manœuvres ». ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance... op. cit.*, p. 53.

¹⁴⁶⁵ Comme nous l'avons évoqué plus haut, la commune de Livron envisage d'assister les « journaliers » en 1832. Cf. *Supra*, p. 412. Plusieurs communes en Isère entendent assister les journaliers au cours de l'hiver 1853-1854. Ainsi la commune du Pin parle du « grand nombre de malheureux journaliers qui sont pour le moment sans travail et qu'il est très urgent de leur fournir les moyens de gagner leur existence ». ADI 6X9, Délibération du conseil municipal de la commune du Pin du 5 janvier 1854. La commune de Meyrié quant à elle compte établir des ateliers de charité aux « habitants pauvres, journaliers n'ayant pour tout moyen d'exister que le modique salaire de leur journée ». ADI 4Z122, Délibération du conseil de la commune de Meyrié du 26 mars 1854. Au cours de l'hiver 1855-1856, le sous-préfet de la Tour du Pin compte aider le « petit cultivateur, le journalier de la campagne ». ADI 6X10, Lettre du sous préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 29 septembre 1855. Enfin en 1856-1857, le maire de Grenoble envisage d' « occuper les

unique. Comme l'explique Jésus Ibarrola la catégorie des journaliers et employés est « *principalement composée de ces ouvriers de base que sont les hommes de peine, les manœuvres, les journaliers. Il n'est pas certain que ces différentes appellations soient synonymes, mais elles se rapportent toutes à des emplois élémentaires, n'exigeant aucune formation préalable, mettant en œuvre principalement la seule force physique. Ce sont avant tout des hommes qui sont occupés à de durs travaux* »¹⁴⁶⁷. D'ailleurs, il arrive que les autorités emploient ensemble ces différents termes. Ainsi dans l'« *atelier de secours* » d'Embrun, on apprend qu'entre 1910 et 1913 les ouvriers employés étaient « *journaliers, cultivateurs, terrassiers, manœuvres* »¹⁴⁶⁸. Parfois mêmes les termes sont mêlés comme à Grenoble au cours de l'hiver 1851-1852 où il est question pour le maire de la ville d'assister les « *ouvriers terrassiers ou manœuvres* »¹⁴⁶⁹. De même, dans son projet de 1848, l'adjoint au maire de Valence parle des « *journaliers terrassiers* »¹⁴⁷⁰ à employer. En revanche, il est très rare que la profession précise des ouvriers soit mentionnée. Jésus Ibarrola note en effet que pour ces journaliers ou manœuvres il n'y a « *aucune spécialisation, aucune affectation à un secteur déterminé ; on les appelle manœuvres, sans préciser dans quelle branche* »¹⁴⁷¹. Rares sont les situations pour lesquelles nous possédons des détails sur le métier des ouvriers. À Grenoble, dans les ateliers municipaux établis en 1848, pour certains « *terrassiers* » et « *manœuvres* » il est précisé la branche d'industrie dans laquelle ils travaillent. Ainsi, sur les 84 ouvriers employés à l'atelier de charité on trouve également 16 « *peigneurs de chanvre* » et 2 « *gantiers* »¹⁴⁷². De même à Gap, il apparaît au début du XX^e siècle que « *l'industrie du bâtiment est la seul qui*

ouvriers journaliers sans travail ». AMG 2Q7, Lettre du maire de Grenoble à l'architecte et au voyer en chef de la ville du 12 septembre 1856.

¹⁴⁶⁶ Le terme de terrassiers, qui désignent les ouvriers qui font des travaux de terrassements, est essentiellement employé au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. Ainsi, on le voit apparaître en 1848 à Grenoble lorsqu'il s'agit de donner la profession des ouvriers employés aux ateliers de charité. AMG 2Q6, États des manœuvres travaillant aux ateliers municipaux établi le 8 août 1848. En 1853-1854, la commune de Chatonnay entend utiliser la subvention du gouvernement pour établir un atelier communal pour venir en aide aux « *ouvriers terrassiers* ». ADI 4Z122, Délibération du conseil municipal de la commune de Chatonnay du 14 décembre 1853. C'est également le terme qui est ordinairement utilisé pour désigner les ouvriers travaillant aux ateliers de charité établis dans les Hautes-Alpes entre 1854 et 1858 et au cours de la période 1867-1868. ADHA 3O14390 et 3O14397 à 14400, Voir les états de travaux réalisés au cours des périodes précitées répartis sur l'ensemble de ces côtes.

¹⁴⁶⁷ Jésus Ibarrola, *Recherches sur la société ...op. cit.*, p. 133.

¹⁴⁶⁸ ADHA 3Z395, Voir les états statistiques des travaux de secours en cas de chômage établis par le maire d'Embrun entre 1910 et 1913.

¹⁴⁶⁹ AMG 2Q7, Lettre du maire de Grenoble au ministre de l'Intérieur du 30 octobre 1851

¹⁴⁷⁰ ADD 151X1, « *Rapport sur les secours à organiser pour le soulagement des pauvres de la commune de Valence* » daté du 28 octobre 1848 par F. Dupré de Loire, adjoint.

¹⁴⁷¹ Jésus Ibarrola, *Recherches sur la société ...op. cit.*, p. 133.

¹⁴⁷² AMG 2Q6, État des manœuvres travaillant aux ateliers municipaux établi le 8 août 1848.

fournisse à Gap le contingent habituel des chômeurs »¹⁴⁷³ que les ateliers de secours de la ville sont destinés à assister.

Ce sont donc ces ouvriers employés à des travaux sans aucune qualification qui semblent être les principales personnes visées lors de l'établissement des ateliers de charité. Il est indifférent que ceux-ci soient des ouvriers agricoles ou des ouvriers industriels. Les ateliers de charité sont destinés à accueillir l'un ou l'autre. Ainsi, que ce soit l'ouvrier industriel souffrant de la stagnation d'activités que rencontrent les fabriques qui l'emploient ou que ce soit l'ouvrier agricole souffrant de mauvaises récoltes, tous les deux peuvent se voir secourir par le biais des ateliers de charité¹⁴⁷⁴. Il peut toutefois arriver que les préfets ou les communes privilégient l'un ou l'autre selon que la situation économique a été plus défavorable à l'industrie ou à l'agriculture. Ainsi, lorsqu'il explique la manière dont il compte organiser les ateliers de charité en 1855-1856, le préfet de l'Isère note que « *ce n'est principalement que par ces travaux que les populations rurales pourront pourvoir à leurs besoins* »¹⁴⁷⁵. Ici, les ateliers de charité semblent particulièrement importants pour les populations rurales et en particulier les ouvriers agricoles comme l'indique le sous-préfet de la Tour du Pin qui, lorsqu'il explique dans quelle mesure les ateliers de charité peuvent avoir une utilité, évoque la situation du « *petit cultivateur, le journalier de la campagne* »¹⁴⁷⁶. À l'inverse ce peuvent être les ouvriers de l'industrie qu'il s'agit de favoriser. Ainsi, lors de son rapport devant le conseil général de la Drôme, le préfet explique que lors de son emploi des fonds pour ateliers de charité au cours de l'hiver 1857-1858, il a privilégié les « *centres peuplés [...] où l'industrie alimente beaucoup de personnes* ». Or dans ces villes « *la crise commerciale se faisait sentir depuis longtemps et les ouvriers manquaient d'un travail continu* ». Par ailleurs, « *ce ralentissement des affaires a fait ajourner toutes les constructions et les ouvriers en bâtiments les plus nombreux dans nos villes sont encore les moins occupés* ». En revanche, « *les récoltes de 1857 avaient été généralement assez abondantes pour que les campagnes n'eussent pas à souffrir pendant l'hiver*

¹⁴⁷³ ADHA 10M56, Rapport du maire de Gap sur les travaux de secours établis dans la ville en 1915 daté du 13 mai 1916.

¹⁴⁷⁴ Lorsqu'il s'agit d'appliquer la circulaire du 21 octobre 1830, le préfet de l'Isère explique qu'« *avant tout, il faut songer aux villes dans lesquelles l'ouvrier ne vit que de son industrie. Telles sont celles de Grenoble, Vienne, Voiron et Bourgoin, où déjà, dès à présent, la stagnation de la ganterie, de la fabrique des draps et des toiles, et de l'imprimerie des indiennes se fait sentir. Après elles, viennent les chefs lieux de canton, et ils sont nombreux dans le département de l'Isère, qui par la gêne que leur imposeront les récoltes nulles en vin, peu abondantes en céréales, verront s'accroître à l'infini la foule des pauvres* ». AN F²(I) 1288, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 4 novembre 1830.

¹⁴⁷⁵ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 29 septembre 1855.

¹⁴⁷⁶ ADI 6X10, Lettre du sous préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 29 septembre 1855.

dernier »¹⁴⁷⁷. Le phénomène est identique en Isère à la même période. Le préfet du département demande aux sous-préfets « *d'en faire la distribution entre les localités qui auront eu le plus à souffrir de la crise industrielle* »¹⁴⁷⁸. À Grenoble, une catégorie particulière d'ouvriers est même visée, les ateliers charité doivent bénéficier aux « *ouvriers gantiers et coloristes* »¹⁴⁷⁹ qui ont le plus à souffrir de la crise économique de 1857 qui affecte particulièrement l'industrie de la ganterie très présente à Grenoble¹⁴⁸⁰. Les populations rurales n'ont pas eu à souffrir d'une crise commerciale qui a essentiellement affecté l'industrie des villes. C'est donc vers elle et ses ouvriers que la subvention du gouvernement pour les ateliers de charité sera principalement dirigée. Parfois la distinction est difficile à établir dans la mesure où bien souvent les ouvriers ne sont pas exclusivement agricoles ou industriels. La pluri-activité est un élément caractéristique de la situation du travailleur du XIX^e siècle. Ainsi à La Mure, au moment de la disparition de la clouterie à la fin du siècle le maire de la ville indique que les ateliers de charité sont organisés pour les « *ouvriers cloutiers et agricoles* »¹⁴⁸¹ qui passent une partie de l'année aux travaux des champs et l'autre au travail industriel de la clouterie.

Les ateliers de charité sont aussi bien destinés à l'ouvrier agricole qu'à l'ouvrier industriel. Mais parmi ces ouvriers, il semble que soit particulièrement visé l'ouvrier qui a une famille à charge. En effet, à de nombreuses reprises, les autorités publiques font référence au « *père de famille* » ou au « *chef de famille* » qu'il s'agit d'assister. Le préfet de l'Isère n'hésite pas à demander au maire de Grenoble en 1818 à veiller à ce que « *les bienfaits de sa majesté profitent exclusivement aux pères de famille* »¹⁴⁸². Sans que cela soit impératif, l'aide aux pères de familles est régulièrement suggérée comme lorsque le sous-préfet de la Tour du Pin en Isère explique en 1830 que « *les habitants de ces contrées sont en général très pauvres et ils ne demandent pas mieux que de recourir pour*

¹⁴⁷⁷ ADD 1X7, Conseil général du département de la Drôme – session 1858.

¹⁴⁷⁸ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous – préfets du 21 janvier 1858.

¹⁴⁷⁹ AMG 2Q7, Lettre de l'ingénieur des Ponts et chaussées de la ville au maire de Grenoble du 16 décembre 1857.

¹⁴⁸⁰ « *Bien plus affectée encore [que la métallurgie] par la crise semble l'industrie d'exportation par excellence que constitue la ganterie* ». À Grenoble la situation est très difficile selon le Procureur général qui signale le 10 décembre 1857 que « *c'est à peine si 1200 ouvriers mégissiers de notre ville sont employés pendant une partie des journées... Parmi les 12000 ouvrières employées à coudre des gants, la plupart n'ont pas d'ouvrage. Huit mille, disséminées dans les campagnes, appartiennent à des familles de cultivateurs et ne sont point exposées aux dangers de la misère ; mais quatre mille habitent Grenoble, et leur situation est triste* ». Léon Pierre, *op. cit.*, p. 810.

¹⁴⁸¹ ADI 2O 269/2, Délibération du conseil municipal de la Mure du 25 janvier 1899.

¹⁴⁸² AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 5 janvier 1818.

nourrir leurs familles aux ressources du travail »¹⁴⁸³. Grâce aux ateliers de charité, les pauvres valides doivent donc pouvoir nourrir leur famille. Par conséquent, c'est bien ici le chef de famille qui semble visé comme cela est confirmé par les propos du maire La Côte-Saint-André dans le département de l'Isère qui évoque les « *pères de familles valides* » qui ont besoin d'assistance au sein de sa commune¹⁴⁸⁴. Comme nous l'avons évoqué plus haut, cela a d'ailleurs pu susciter les protestations des autres ouvriers comme à Grenoble en 1848 dénonçant le fait qu'il n'y ait dans les ateliers de charité de l'« *ouvrage que pour les pères de famille* »¹⁴⁸⁵. Quelques années plus tard la commune de Saint Georges d'Espéranches indique également sa volonté de venir au secours d'« *ouvriers sans travail pères de famille* »¹⁴⁸⁶. Le département de l'Isère n'est pas le seul à marquer cette préférence. Dans la Drôme le même constat peut être fait à plusieurs reprises. Ainsi en 1855-1856 le préfet du département explique dans les directives qu'il transmet aux maires que les secours par le travail sont destinés à « *assurer, pendant le chômage qu'amène la saison rigoureuse, un salaire journalier à ceux qui, chargés de famille, n'ont pu réserver en été de quoi pourvoir aux besoins de l'hiver* »¹⁴⁸⁷. Le conseil général du département de la Drôme ne dit pas autre chose et voit avec satisfaction le grand nombre de communes ayant manifesté leur intention de mettre en place des ateliers de travail qui selon lui seront « *profitables à un grand nombre de pères de familles* »¹⁴⁸⁸. Ces références à la famille à la charge de l'ouvrier montrent qu'on cherche plutôt l'homme valide père de famille. Il ne faudrait toutefois pas donner un caractère trop discriminant à ce critère dans la mesure où le célibat reste une situation relativement minoritaire au sein de la population. Si l'on se réfère au résultat de l'étude de Jésus Ibarrola sur la population de Grenoble et de ses alentours on constate que la grande majorité des hommes sont mariés que ce soit à la campagne¹⁴⁸⁹ ou dans la ville¹⁴⁹⁰. Le

¹⁴⁸³ ADI 6X9, Mémoire du sous préfet de la Tour du Pin envoyé au Ministre de l'Intérieur du 9 novembre 1830.

¹⁴⁸⁴ ADI 6X9, Lettre du maire de la Côte Saint André au préfet de l'Isère n.d..

¹⁴⁸⁵ AMG 2Q6, Lettre de la société démocratique de l'Isère aux membres de l'administration municipale de la ville de Grenoble du 18 juin 1848

¹⁴⁸⁶ ADI 4Z122.

¹⁴⁸⁷ À l'inverse, le préfet explique que les constructions d'édifices communaux et les ouvrages d'art « *ne seront pas susceptibles d'allocations, parce qu'ils sont exclusivement confiés à des ouvriers spéciaux* ». ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du département du 4 décembre 1855.

¹⁴⁸⁸ ADD 1N25, Délibération du conseil général de la Drôme – session de 1855.

¹⁴⁸⁹ « *La proportion des défunts de sexe masculin ayant le statut d'époux (ou de veuf) est considérable : 93 %. Il est donc permis de dire qu'à la campagne la quasi-totalité des hommes adultes fondaient un foyer* ». Jésus Ibarrola, *Structure sociale et fortune dans la campagne proche de Grenoble en 1847*, Paris, Mouton, 1966, p. 38.

même constat peut être fait à Valence puisqu'en 1881, le règlement du bureau de bienfaisance de Valence précise que les manœuvres qu'il entend secourir sont « *presque tous mariés et chargés d'enfants* »¹⁴⁹¹. Par conséquent, on peut penser que, sans formellement sélectionner sur la base de ce critère, la majorité des manœuvres qui se présentent pour travailler aux ateliers de charité sont des pères de familles.

En revanche, le genre est très discriminant. À l'exception de l'atelier de filature mis en place dans différentes paroisses de Grenoble en 1817 composé exclusivement de femmes employées à filer la laine, ces dernières sont peu présentes dans les ateliers de charité. Comme nous l'avons déjà évoqué, nos sources sont assez pauvres en états de journées listant les ouvriers ayant travaillé aux différents ateliers de charité. Les seuls ateliers de charité pour lesquels nos informations sont relativement complètes sont ceux mis en place dans les Hautes-Alpes au cours des périodes 1856-1858 et 1868-1869. Au cours des années 1856 et 1857, le nombre de femmes est ridiculement bas puisqu'en 1856, seuls 2 ateliers sur les 162 pour lesquels nous avons un état de journées en emploient¹⁴⁹². Leur nombre dans ces ateliers étant lui-même très faible dans la mesure où ces deux ateliers comprennent 12 et 11 ouvriers et que le nombre d'ouvrières était respectivement de 2 et 1. En 1857, le constat est sensiblement le même puisque sur 79 ateliers pour lesquels nous avons des informations, 3 en ont employé dont le nombre s'élève à 7 au total sur les 43 ouvriers qui ont travaillé dans ces ateliers¹⁴⁹³. Toujours minoritaires, mais un peu plus significative est leur présence dans les ateliers de charité de 1868 dans les Hautes-Alpes, en effet 26 ateliers sur les 166 dont nous possédons les états de journées les emploient, soit 15,7 % des ateliers. Aussi ce sont 147 femmes qui y travaillent sur les 944 ouvriers que comprennent ces 26 ateliers, soit une part de 15,6 % des ouvriers de ces ateliers mais seulement 4,5 % de la totalité des ouvriers présents dans l'ensemble des 166 ateliers établis en 1868¹⁴⁹⁴. Le peu d'autres états de journées que nous

¹⁴⁹⁰ Parmi les ouvriers de la ville de Grenoble en 1847, Jésus Ibarrola note que près de 80 % d'entre eux sont mariés. Jésus Ibarrola, *Structure sociale et fortune mobilière et immobilière à Grenoble en 1847*, Paris, Mouton, 1965, p. 28.

¹⁴⁹¹ ADD B 977-6, Colonel Trumelet, *Bureau de bienfaisance... op. cit.*, p. 53.

¹⁴⁹² Ces ateliers se situent dans les communes d'Agnielles en Beauchêne et de Rosans. ADHA 3014390, État des journées d'ouvriers employés à l'atelier de charité d'Agnielles en Beauchêne du 11 octobre 1856 et ADHA 3014397, État des journées d'ouvriers employés à l'atelier de Rosans du 26 mars 1856.

¹⁴⁹³ Ces trois ateliers ont été établis dans les communes d'Agnielles en Beauchêne, Forest Saint Julien et Saint Maurice. ADHA 3014390, État des journées d'ouvriers employés à l'atelier de charité d'Agnielles en Beauchêne du 17 novembre 1857 ; ADHA 3014397, État des journées d'ouvriers employés à l'atelier de charité de Forest Saint Julien du 11 août 1857 et ADHA 3014399, État des journées d'ouvriers employés à l'atelier de charité du 28 décembre 1857.

¹⁴⁹⁴ Les 26 ateliers comprenant des femmes en leur sein sont établis dans les communes de Rambaud, cf. ADHA 3014390 ; les communes de La Fare, La Motte, Molines, Saint Léger, Les Costes, Saint Eusèbe,

avons en notre possession laissant apparaître que des femmes ont été admises donnent des taux relativement semblables. Ainsi, en 1818, la commune du Poët dans les Hautes-Alpes organise un atelier de charité comprenant 27 pauvres parmi lesquels 6 sont des femmes soit 22,2 % de l'ensemble. De même dans ce même département, la commune de Chaudun emploie en 1861 16 ouvriers dont 2 sont des ouvrières soient 12,5 % de l'ensemble¹⁴⁹⁵. Bien souvent cependant les états de journées retrouvés ne laissent apparaître aucune femme parmi les ouvriers de l'atelier¹⁴⁹⁶. Cette absence n'est pas réellement surprenante dans la mesure où nous avons pu mettre en évidence l'attention particulière portée bien souvent à admettre préférentiellement les ouvriers hommes chargés de famille. Cette observation semble d'ailleurs confirmée par le fait qu'une grande partie de ces dernières travaillant aux ateliers sont des veuves, donc par définition sans époux ne pouvant compter que sur elles-mêmes pour assurer la subsistance de leurs enfants¹⁴⁹⁷. Ainsi dans la commune du Poët, sur les 6 femmes employées, 5 sont qualifiées de veuves. En 1856, sur les 3 femmes présentes dans les ateliers des Hautes-Alpes, 2 sont qualifiées de veuves. En 1857, dans le même département, elles sont 4 sur les 7 ouvrières employées. Elles sont moins souvent mentionnées en 1868 puisque sur les 147 femmes reçues dans les ateliers de charité, seules 18 sont désignées comme veuves.

Enfin, encore moins présents que les femmes dans les ateliers, les enfants. Entre 1856-1858 et en 1868 dans les Hautes-Alpes sur les quelques 480 ateliers dont nous avons les états de journées, seuls 15 évoquent l'admission d'enfants dont le nombre total s'élève à 35 ce qui représente une part infime des près de 5000 ouvriers employés dans ces ateliers au cours de ces périodes. Le taux d'enfants dans les ateliers établis à Grenoble en 1817-1818 n'est pas beaucoup plus élevé. Sur les 48 états listant les ouvriers ayant travaillé chaque semaine aux différents ateliers établis pendant quatre mois à Grenoble

Bréziers et Prunières, cf. ADHA 3O14397 : les communes de Ceillac, Saint Clément, Baratier, Embrun, cf. ADHA 3O14398 ; La Cluse, Saint Jacques, Guillaume-Peyrouse, Clémence d'Ambel, Aubessagne, Montmaur, cf. ADHA 3O14399 ; Montgenèvre, Val des Près, La Grave, Aiguille, Château Ville Vieille, Arvieux, Ristolas, cf. ADHA 3O14400.

¹⁴⁹⁵ ADHA 1X395.

¹⁴⁹⁶ Par exemple sur les 226 ouvriers employés dans l'atelier de charité organisé par la commune de Vienne en 1858 on ne trouve aucune femme. ADI 6X10, Rôles des journées faites dans l'atelier de charité de Vienne au cours de l'année 1858. De même, dans les ateliers de charité de Grenoble établis entre décembre 1817 et avril 1818 dans lesquels entre 100 et 125 étaient employés. AMG 2Q6. Enfin, il convient de signaler les ateliers de secours d'Embrun dans lesquels on apprend que les ouvriers employés étaient « *tous masculins* ». ADHA 3Z395, Voir les états statistiques des travaux de secours en cas de chômage établis par le maire d'Embrun entre 1910 et 1913.

¹⁴⁹⁷ Jean-Claude Farcy, dans son étude sur les paysans beaucerons au XIX^e siècle indique que l'indigence touche de manière très importante les femmes veuves. Jean-Claude Farcy, *op. cit.* p. 445. Pour une étude approfondie sur l'histoire de l'assistance aux veuves, voir Chaineaud Christel, *La protection sociale contemporaine de la veuve (1870-1945)*, thèse de droit, Bordeaux, 2005.

seuls trois d'entre eux mentionnent leur emploi dont le nombre total s'élève à 20 alors que la moyenne du nombre total d'ouvriers occupés chaque semaine est environ d'une centaine.

En conclusion, on s'aperçoit donc que les ateliers de charité ont une fonction relativement précise. Il s'agit principalement d'assister les travailleurs de la classe sociale la plus basse à savoir les journaliers, manœuvres, terrassiers qui viennent de perdre leur emploi et sont donc au seuil de l'indigence mais également ceux déjà tombés dans l'indigence et qu'il s'agit d'essayer de relever. Dans cette fonction à la fois de prévention et de secours, les hommes adultes sont surreprésentés dans la mesure où grâce aux salaires reçus les organisateurs des ateliers de charité espèrent pouvoir leur permettre d'aider à travers eux toute la famille qu'ils ont à leur charge. Mais ce profil type de l'ouvrier des ateliers de charité est difficile à figer totalement. Les frontières de l'admission dans les ateliers de charité ont prêté à discussion et elles se sont parfois ouvertes au gré des circonstances à des catégories sociales différentes dont il n'est pas évident qu'elles puissent théoriquement en profiter.

b. Les personnes au seuil des ateliers de charité

Tous les valides sans travail n'ont pas vocation à trouver du travail dans les ateliers de charité. Nous avons évoqué précédemment la crainte que peut inspirer une trop grande extension de l'assistance par le travail pour l'organisation sociale. À plusieurs reprises, les autorités ont ainsi été amenées à fixer une limite sociale à l'admission dans les ateliers de charité. En premier lieu, elle concerne les personnes qui ne sont pas dans le besoin. En effet, les autorités vont se montrer attentives à ce que les personnes dites « aisées » ne captent pas au détriment des plus pauvres une part des secours attribués par le biais des ateliers de charité (α). Cette limitation ne vise pas seulement les catégories sociales plus élevées mais également les indigents valides eux-mêmes. Pour attribuer une aide, il faut être sûr que leur situation d'absence de travail est indépendante de leur volonté et que donc ils méritent bien d'être secourus (β).

a. L'éviction des « aisés »

Les ateliers de charité doivent être réservés aux personnes les plus en détresse, celles qui en l'absence de travail sont dépouillées de tout moyen de subsistances. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815 appelle ainsi à l'organisation de travaux de charité afin « *d'assurer l'existence des familles qui n'ont de ressources que dans leur travail* »¹⁴⁹⁸. Un peu plus tard en 1830 on trouve dans le département des Hautes-Alpes une réflexion similaire lorsque le préfet indique aux communes organisatrices des ateliers de charité qu'« *il ne devra figurer dans les états des journées d'ateliers que les individus qui ont réellement besoin de recevoir un prix de journée pour pourvoir à leur subsistance et à celle de leur famille* »¹⁴⁹⁹. Le sous-préfet d'Embrun exposant son projet d'emploi des fonds votés par le conseil général du département explique qu'il compte les répartir dans « *les communes habitées par un plus grand nombre d'individus n'ayant d'autres moyens d'existence que le produit de leurs travaux journaliers* »¹⁵⁰⁰. Ces expressions semblent indiquer que la personne à accueillir dans les ateliers de charité est celle qui ne peut compter que sur le produit de son travail et qui donc ne possède rien qui puisse lui permettre de vivre sans travailler.

L'indigent qui se recrute très majoritairement chez les journaliers et manœuvres, se caractérise notamment par la non-possession. Est-ce à dire que les assistés des ateliers de charité ne doivent en aucun cas être des propriétaires, propriétaires de terres notamment ? La réponse ne peut être que nuancée en fonction de la catégorie de propriétaire dont il est question. Tout propriétaire n'est pas par principe exclu de l'assistance offerte par les ateliers de charité.

En effet, le juge de paix du canton de Veynes, sollicité par le préfet des Hautes-Alpes en 1818 pour déterminer les besoins du lieu range parmi la « *classe indigente* » à qui sont destinés les ateliers de charité, aussi bien des personnes possédant une « *petite propriété* » pour faire un peu de culture que « *ceux qui n'ont pas de propriétés* » qui ordinairement font « *leur journée chez les particuliers qui les nourrissent* »¹⁵⁰¹. Les petits propriétaires, seraient donc également susceptibles d'être reçus dans les ateliers de

¹⁴⁹⁸ ADD 151X1, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815.

¹⁴⁹⁹ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous préfets du département du 28 octobre 1830.

¹⁵⁰⁰ ADHA 3O14419, Lettre du sous préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes du 11 novembre 1830.

¹⁵⁰¹ ADHA 3O14386, Lettre du juge de paix du canton de Veynes au préfet des Hautes-Alpes du 27 février 1818.

charité. Il n'est pas étonnant que cette remarque soit réalisée dans le département des Hautes-Alpes dont la caractéristique est d'être un département très rural où la propriété du sol est très divisée¹⁵⁰². Or, si l'on en croit Philippe Vigier, « *la classe des petits propriétaires qui doivent tout ou partie du prix de leurs terres est la plus malheureuse de toutes celles qui vivent de la terre* ». Aussi lorsqu'une crise agricole survient, le bas prix des denrées atteint plus que tout autre le paysan qui est très souvent endetté. Bien souvent faute de pouvoir écouler sa récolte à un prix rentable, il ne peut payer les intérêts de sa dette et risque de perdre sa terre¹⁵⁰³. Il peut ainsi très facilement passer dans le « *camp des non-possédants* »¹⁵⁰⁴. Ces détenteurs de « *petites propriétés* » auxquels fait référence le juge de paix du canton de Veynes semblent à plusieurs reprises évoqués sous les traits du « *cultivateur* » comme le fait le conseil général des Hautes-Alpes en 1819 qui demande « *d'employer aux travaux les cultivateurs indigènes, leurs femmes et leurs enfants* »¹⁵⁰⁵. Cette catégorie n'est d'ailleurs pas seulement évoquée dans les Hautes-Alpes puisque en Isère les autorités de la commune de Septème déclarent en 1853 vouloir assister les « *journaliers cultivateurs* »¹⁵⁰⁶ et l'année d'après le sous préfet de la Tour du Pin parle quant à lui d'aider le « *petit cultivateur, le journalier de la campagne* »¹⁵⁰⁷. On mentionne également cette catégorie dans la Drôme en 1900 lorsque le maire de Saint-Laurent-en-Royans précise que les fonds votés par la commune pour ateliers de charité ont permis d'aider « *quinze nécessiteux cultivateurs de la commune* »¹⁵⁰⁸. Le cultivateur n'est pas le simple manœuvre employé à faire un travail bien particulier, il est « *celui qui, à des degrés divers, exploite la terre, la met en culture et produit une série de biens alimentaires, indispensables à la satisfaction des besoins de la famille. Le surplus étant commercialisé* »¹⁵⁰⁹. Cependant, il n'en diffère pas totalement dans la mesure où bien souvent « *le petit propriétaire peut-être fermier parcellaire ou journalier* » lui permettant ainsi d'obtenir un complément de ressources. Si l'on se réfère à l'étude menée par Jésus Ibarrola dans la campagne grenobloise, il apparaît que ces cultivateurs, lorsqu'ils sont

¹⁵⁰² Henry Thivot note qu'« *en 1844, le département des Hautes-Alpes, sur une population de 133000 âmes comptait 44580 propriétaires de terres soit un propriétaire sur trois habitant proportion constatée dans aucun autre département français* ». Par ailleurs, l'auteur note que les propriétés étaient très divisées puisque « *le nombre de parcelles atteignait le chiffre de 1166142 en 1844* ». Henry Thivot, *La vie publique... op. cit.*, p. 13-14.

¹⁵⁰³ Philippe Vigier, *La Seconde République... op. cit.*, tome 2, p. 60-61.

¹⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 63.

¹⁵⁰⁵ ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 10 août 1819.

¹⁵⁰⁶ ADI 4Z122, Délibération du conseil municipal de Septème du 11 décembre 1853.

¹⁵⁰⁷ ADI 6X10, Lettre du sous préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 29 septembre 1855.

¹⁵⁰⁸ ADD 151X3, Lettre du maire de Saint Laurent en Royans au préfet de la Drôme du 3 février 1900.

¹⁵⁰⁹ Jésus Ibarrola, *Structure sociale et fortune dans la campagne...op.cit.*, p. 16.

propriétaires¹⁵¹⁰, ne possèdent que de très petites parcelles généralement inférieures à 5 hectares ne permettant pas de faire vivre décemment leur famille¹⁵¹¹. Il en conclut ainsi que « *ces cultivateurs [...] sont plus proches des ouvriers agricoles, des journaliers que des cultivateurs véritables, propriétaires de superficie* » leur donnant une assise solide¹⁵¹². Aussi, tout comme les journaliers, ils sont très vulnérables aux aléas économiques et climatiques et nécessitent une assistance en cas de difficultés. Le cultivateur représente bien cette catégorie de petits propriétaires à peine mieux lotis que les journaliers. Toutefois, il y a un monde entre eux et les propriétaires plus importants qui doivent être écartés du bénéfice des ateliers de charité. Le maire de la commune de Clémence d'Ambel précise en effet que concernant l'admission aux ateliers de charité son « *intention est d'en élaguer les propriétaires aisés qui sont de la première classe et d'y admettre tous ceux qui achètent le blé c'est à dire la deuxième et la troisième classe qui est la classe indigente* »¹⁵¹³. La catégorie des personnes à admettre dans les ateliers s'étend donc de l'indigent au petit cultivateur, tous deux étant obligés d'acheter leur subsistance, le peu de terre cultivable qu'ils peuvent posséder n'étant de toute façon pas suffisante. En revanche, sont exclus tous ceux dont les terres permettent de subvenir à leurs besoins, les grands propriétaires exploitant leur sol ou les propriétaires non exploitants, rentiers du sol qu'ils possèdent. En définitive, le préfet des Hautes-Alpes résume assez clairement la situation lorsqu'il explique « *qu'il ne sera admis dans ces travaux que des gens assez peu fortunés pour pouvoir subsister de leur propre ressources* ». Il est par ailleurs intéressant de noter que dans le brouillon de cette lettre envoyée aux sous-préfets du département, l'expression « *gens assez peu fortunés* » remplace le terme « *indigent* » qui apparaît rayé sur la lettre¹⁵¹⁴. Ce dernier terme ne permet pas de caractériser l'ensemble des personnes destinataires des ateliers de charité¹⁵¹⁵. Aussi, conformément à ce que nous avons dit plus haut, les ateliers de charité ne sont pas limités aux seuls indigents mais également aux personnes en situation de grandes incertitudes qui peuvent à tout moment basculer dans l'indigence et qui se

¹⁵¹⁰ Parmi les cultivateurs recensés par Jésus Ibarrola, 28 % ne possèdent aucune terre. *Ibid.*, p. 17.

¹⁵¹¹ *Ibid.*

¹⁵¹² *Ibid.*

¹⁵¹³ ADHA 3014399, Lettre du maire de Clémence d'Ambel au préfet des Hautes-Alpes du 19 avril 1868.

¹⁵¹⁴ ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 29 janvier 1820.

¹⁵¹⁵ Le juge de paix du canton de Saint Bonnet souhaite que soient « *ouverts des ateliers dans chaque commune où ne seroient admis à travailler que les particuliers peu aisés ou mandiants* » de manière à ce que « *les gens moins aisés ou indigents de chaque commune profiteront seuls des bienfaits du Gouvernement* ». ADHA 3014386, Lettre du juge de paix du canton de St Bonnet au préfet des Hautes-Alpes du 28 février 1818.

recrutent essentiellement au sein de la classe ouvrière agricole ou industrielle mais également chez certains petits propriétaires dans la limite où ceux-ci ne possèdent pas une terre qui leur permette de subvenir seuls à leurs besoins.

Les archives nous renseignent peu sur d'autres éventuels refus formulés sur la base de la condition sociale des ouvriers. Toutefois, il convient de noter le problème posé par les ouvriers plus qualifiés que les simples manœuvres, notamment les artisans tels que les mineurs, maçons ou paveurs. Ces derniers ne sont pas nécessairement exclus mais ils ne doivent pas être privilégiés par l'organisation de travaux d'art qui ne peuvent être réalisés par des manœuvres. Par conséquent, les ouvrages d'art sont en théorie interdits. Pourtant cela n'a pas empêché le commissaire Souvion attaché au chemin vicinal de Bourdeaux à Die de proposer, dans le cadre des ateliers de charité organisés sur la base de la circulaire du 21 octobre 1830, la réalisation de travaux d'art en expliquant au préfet de la Drôme que « *ces fonds rempliront l'objet de votre lettre du 13 novembre dernier puisqu'ils fourniront du travail à des ouvriers qui quoique mineurs, paveurs ont droit à être secourus pendant l'hiver* »¹⁵¹⁶. Le préfet critique cette organisation de travaux d'art et « *ne pense pas que leur proposition puisse être admise, du moins pour le moment, puisqu'il ne s'agit que d'atelier de charité pour occuper les ouvriers indigents, et non des maçons, des mineurs et autres ouvriers qui ne sont pas dans le besoin* »¹⁵¹⁷. Ici il convient donc de relever que le refus d'organiser des travaux en direction des artisans n'est pas une décision de principe mais ne vaut que « *pour le moment* » car ces derniers ne sont pas dans le besoin. Cela impliquerait donc que ces artisans soient tout à fait admissibles si jamais il était avéré qu'ils subissaient les effets d'aléas économiques les exposant à la misère¹⁵¹⁸. Ces réserves sur l'emploi des artisans sont certainement dues également au fait qu'ils peuvent bénéficier de la solidarité du corps de métier auquel ils appartiennent. En Isère notamment, les sociétés de secours mutuels constituées sur une base corporative sont très répandues et prévoient parfois l'attribution de secours aux chômeurs¹⁵¹⁹. Les artisans disposent donc de ressources pour faire face aux chômages auxquelles les journaliers ont moins accès¹⁵²⁰.

¹⁵¹⁶ ADD 151X1, Lettre du commissaire Souvion au préfet de la Drôme du 5 décembre 1830.

¹⁵¹⁷ ADD 151X1, Lettre du sous préfet de Die au préfet de la Drôme du 7 décembre 1830.

¹⁵¹⁸ Nous soulignerons dans la suite de notre développement la présence d'artisans aux côtés des simples manœuvres dans les ateliers de charité. Cf. *Infra* p. 574.

¹⁵¹⁹ Voir notamment Robert Chagny, « La mutualité française au XIX^e siècle. L'exemple du département de l'Isère », dans *Cahiers de l'Institut de recherches marxistes*, n°33, 1988, p. 63-84 ; Robert Chagny, « La mutualité à Grenoble sous la monarchie de juillet et la seconde République », dans *Piémont et Alpes françaises au milieu du XIX^e siècle*, Grenoble, Centre de recherche d'histoire de l'Italie et des pays alpins, 1979, p. 23-80. Pour un tableau des sociétés de secours mutuels dans la ville de Grenoble voir Frédéric

Comme lors des périodes précédentes, la question se pose également pour les voituriers utilisés pour le transport des terres et autres matériaux que nécessitent les travaux de terrassement réalisés par les manœuvres des ateliers de charité. Ces voituriers propriétaires d'animaux et de voitures ne font pas partie de la classe des journaliers manœuvres ne possédant au mieux que quelques outils. Aussi, bien qu'ils subissent aussi les effets du chômage, il n'est jamais certain qu'ils soient admis au sein des ateliers de charité. À ce titre, la réflexion du maire de Grenoble lors de son examen d'un projet d'ateliers de secours organisés par l'administration militaire est éclairante. Pour inciter la commune à participer à ce projet¹⁵²¹, l'administration militaire met en avant le bénéfice qu'il peut avoir pour les habitants de la ville et parmi eux les propriétaires de chevaux qui seraient employés pour ces travaux¹⁵²². Mais la ville de Grenoble estime que cet argument n'est pas à prendre en considération. Le conseil municipal explique en effet qu'il « *ne croit pas nécessaire d'examiner si les propriétaires de chevaux et de voitures peuvent être comptés dans la classe la plus souffrante, dans celle qu'il est le plus urgent de soulager, si les voituriers manquent d'emploi en ce moment, si le transport des blés ne leur fournit pas largement de l'occupation* »¹⁵²³. Cette déclaration met en évidence la situation indéterminée de cette catégorie sociale. Dans ce cas précis, la municipalité déclare qu'elle n'a pas à prendre en considération les éventuels besoins des voituriers. Pourtant, ce n'est pas une interdiction de principe qui est formulée ici refusant toute assistance aux propriétaires de chevaux et de tombereaux. Comme pour les artisans, nous

Taulier, *Le vrai livre du peuple ou le riche et le pauvre : histoire et tableau des institutions de bienfaisance et d'instruction primaire de la ville de Grenoble*, Grenoble, Maisonville et fils et Jourdan, 1860. Les deux autres départements dauphinois, bien que moins pourvus en sociétés de secours mutuels que leur voisin isérois ne sont cependant pas restées à l'écart de l'essor du mouvement mutualiste. Philippe Vigier note que les Hautes-Alpes et la Drôme disposent également d'une solide implantation de ce type d'organisation. Philippe Vigier, *La Seconde République... op. cit.*, tome 2, p. 90 -91.

¹⁵²⁰ Les sociétés de secours mutualistes sur une base non corporative regroupant tout type d'ouvriers existent mais sont moins fréquentes. Robert Chagny, « La mutualité française... », *op. cit.*, p. 77-81.

¹⁵²¹ Le projet de l'administration militaire sera exposé plus en détail dans la suite de notre développement. Cf. *Infra* p. 445.

¹⁵²² Exposant les arguments de l'administration militaire aux membres du conseil municipal, la commission instituée pour examiner son projet d'atelier de secours explique qu' « *on a pensé que la somme de 7435 francs qui serait employée à solder le prix des journées de chevaux et des tombereaux aurait de l'utilité pour la ville, qu'une somme totale de 10000 francs dépensée dans son sein ajouterait à la circulation, qu'il était bon aussi d'assurer des profits aux propriétaires de chevaux, qu'ainsi et à raison du bien qu'après tout la ville en éprouverait dans son ensemble, elle pourrait dans les circonstances actuelles, faire le sacrifice de la subvention demandée* ». AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 3 mars 1847.

¹⁵²³ AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 3 mars 1847.

verrons en effet que cette catégorie sociale recevra des salaires pris sur les fonds destinés à l'organisation des ateliers de charité¹⁵²⁴.

Il semble donc que mis à part les propriétaires aisés il n'y ait pas d'interdiction ferme concernant une catégorie sociale particulière¹⁵²⁵. Simplement si la question ne se pose pas pour les manœuvres journaliers qui sont naturellement destinataires des ateliers de charité, certaines catégories sociales également sensibles aux aléas économiques mais dont la situation est moins préoccupante ne sont jamais assurées de pouvoir bénéficier de l'assistance par le travail fournie par les ateliers de charité. Par conséquent, à l'exception des propriétaires aisés, toute personne valide semble donc admissible du moment que son état de nécessité est communément admis par les autorités. Cependant, cet état de nécessité ne pourra véritablement être pris en considération que s'il est avéré qu'il est le fruit de causes indépendantes de la volonté du pauvre valide. Seules les personnes involontairement sans travail sont recevables à obtenir une aide par le biais des ateliers de charité.

β. L'interdiction d'une participation des « oisifs volontaires »

Dans nos développements précédents nous avons signalé que les ateliers de charité sont employés dans le cadre de la lutte contre la mendicité. À cette occasion, l'institution remplit un rôle bien précis. Tout en permettant aux indigents valides de recevoir quelques secours, elle est surtout un moyen de déterminer quels sont les mendiants professionnels refusant tout travail et, à ce titre, encourant les sanctions prévues par le code pénal¹⁵²⁶. Cette utilisation des ateliers de charité au cours de certaines périodes nous informe sur une des qualités essentielles de la personne assistée. Pour être admise aux ateliers de charité, cette dernière doit nécessairement se retrouver sans travail de manière involontaire. Il convient ici de rappeler les propos du préfet de l'Isère en 1829 lorsque celui-ci demande de distinguer « *le mendiant valide qui mendie faute d'ouvrage et celui*

¹⁵²⁴ Cf. *Infra* p. 574.

¹⁵²⁵ Il est ainsi intéressant de constater qu'au sein des ateliers municipaux de Grenoble on trouve une personne dont la profession indiquée est celle d'« *artiste dramatique* » donc complètement étrangère au monde des ouvriers agricoles ou industriels. AMG 2Q6, États des manœuvres travaillant aux ateliers municipaux établis le 8 août 1848.

¹⁵²⁶ Cf. *Supra* p. 345 et s.

dont le dénuement n'a pour cause qu'une oisiveté volontaire »¹⁵²⁷. Le premier seul a le droit à l'assistance de la collectivité tandis que le second ne peut qu'être frappé par la loi pénale.

Dans sa circulaire du 21 octobre 1830, le ministre de l'Intérieur met en avant ce caractère involontaire du manque de travail lorsqu'il appelle les préfets à organiser des ateliers de charité pour « *soulager les ouvriers indigents, privés des ressources que leur assure leur travail dans les temps ordinaires* »¹⁵²⁸. Les ouvriers ne sont qu'exceptionnellement sans emploi et ils ont été « *privés de ressources* ». Ils n'ont aucune responsabilité dans la situation de chômage dans laquelle ils se trouvent. C'est à cette seule condition que les indigents peuvent être assistés. C'est ce qu'explique encore plus clairement le préfet Massy de l'Isère en 1862 lorsqu'il établit une distinction entre trois catégories de mendiants. Selon lui, « *la première, ceux qui sont hors d'état de travailler ; la seconde, ceux qui manquent de travail ; la troisième, ceux qui n'ont pas la volonté de s'y livrer* ». Le traitement est différent pour ces trois catégories, car si « *l'humanité fait [...] un devoir à la société de venir au secours des pauvres de la première catégorie* » au contraire « *à la troisième classe appartiennent les vrais mendiants, c'est-à-dire les individus valides qui ne manquent pas de travail, mais qui cachent souvent leur santé et leur force sous des maux simulés et sous une faiblesse feinte. Ces mendiants, dangereux pour la société, méritent toute la sévérité des lois* ». En revanche, à l'égard de la seconde classe le préfet se montre plus bienveillant. Il affirme ainsi que « *la seconde classe renferme des individus qui se trouvent privés de travail par la fermeture de l'atelier qui leur en fournissait ou par toute autre cause accidentelle* ». Par conséquent, si le préfet rappelle que pour les indigents de la première classe « *la loi impose à la commune de leur naissance ou de leur domicile l'obligation de les assister* », il précise que « *les mêmes règles s'appliquent aux malheureux de la seconde classe qui seraient dépourvus accidentellement de tous moyens d'existence et se trouveraient dans l'impossibilité reconnue de se les procurer par le travail* ». Et le préfet de citer l'existence des lois des 30 mai, 13 juin 1790 et 24 vendémiaire an II qui « *ordonnent l'ouverture d'ateliers de travaux pour les pauvres valides* »¹⁵²⁹. Lorsqu'il s'agit d'assister les indigents valides, en particulier ceux qui sont tombés dans la mendicité, l'assistance

¹⁵²⁷ ADI per 2437/7, Lettre du préfet de l'Isère aux maires du département du 5 mai 1829.

¹⁵²⁸ ADI 6X9.

¹⁵²⁹ ADI per 2437/21, Lettre du préfet de l'Isère aux maires et commissaires de police du département du 5 juin 1862.

par le travail ne pourra leur être délivrée par les ateliers de charité qu'à la seule condition qu'il soit reconnu que leur état de mendiant est indépendant de leur volonté.

Le critère du caractère volontaire ou non de la situation de l'indigent valide sera au cœur de la réflexion de l'organisation de l'assistance sous la Troisième République et l'on retrouve la même division en trois catégories de mendiants exposée par le préfet de l'Isère. Dans une « *note sur la répression du vagabondage et de la mendicité* » transmise aux préfets par le ministre de l'Intérieur en 1896 il est indiqué que « *théoriquement, le problème de l'extinction du vagabondage et de la mendicité se pose dans des conditions très simples. Les vagabonds et les mendiants se divisent en trois catégories : les invalides que l'on doit secourir, les valides de bonne volonté qui ont besoin d'une assistance temporaire, les valides professionnels (vagabonds et mendiants volontaires) qui doivent être rigoureusement poursuivis* »¹⁵³⁰. La distinction entre les valides qui relèvent de l'assistance et ceux qui relèvent de la répression repose donc sur le caractère volontaire ou non de leur situation. Aussi, les propositions de loi qui seront édictées à la fin du siècle évoquent des solutions classiques qui consistent à « *tendre la main à l'ouvrier victime du chômage, d'une infortune privée ou d'une crise industrielle ; lui prodiguer, ainsi qu'à l'invalides et à l'infirme, tous les secours matériels et moraux que la cité doit à ses enfants ; frapper au contraire avec fermeté, parquer et priver des moyens de nuire le vicieux, l'incorrigible, l'antisocial* »¹⁵³¹. Les chômeurs involontaires, ces « *ouvriers sans travail qui demandent l'aumône pour ne pas mourir de faim* », ceux-là doivent pouvoir échapper à la répression, être mis « *à l'abri de toute pénalité* » car ils relèvent au premier chef de l'assistance¹⁵³². L'élément involontaire sera ainsi au cœur de la définition du chômeur qu'il s'agit d'assister par le biais des travaux de secours contre le chômage organisés par les municipalités qu'encourage le gouvernement à travers la circulaire du 23 février 1897. Le chômeur est le travailleur régulier qui se trouve momentanément sans travail¹⁵³³. Mais il est également celui dont le manque de travail est totalement indépendant de sa volonté. Christian Topalov explique ainsi que « *le « chômeur » n'est pas le « pauvre » de toujours, mais la figure d'une catégorie nouvelle, le « chômage*

¹⁵³⁰ Cité in Christophe Guitton, *Droit, action publique... op. cit.*, p. 93.

¹⁵³¹ Jean Cruppi, *Exposé des motifs de la proposition de loi relative aux moyens d'assistance et de coercition propres à prévenir ou à réprimer le vagabondage et la mendicité*, Annexe n°651, Documents parlementaires – Chambre, session ordinaire – séance du 25 janvier 1899. Cité in Christophe Guitton, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵³² *Ibid.*

¹⁵³³ Cf. *Supra* p. 402 et s.

involontaire »¹⁵³⁴. Le terme de « chômage », auparavant employé pour désigner toute situation où le travailleur n'avait pas de travail¹⁵³⁵, est donc désormais employé par les « milieux administratifs et réformateurs »¹⁵³⁶ pour désigner une situation précise qui est celle du travailleur qui est involontairement privé de travail¹⁵³⁷. Seuls donc ces véritables chômeurs involontairement sans travail pourront bénéficier de l'assistance par le travail¹⁵³⁸. Mais si comme l'évoque l'auteur de la note de 1896, l'identification du pauvre méritant est simple, celui-ci précise que dans la pratique « l'application de ces principes

¹⁵³⁴ Christian Topalov, *Naissance... op. cit.*, p. 16.

¹⁵³⁵ « Les termes « chômer » et « chômage » étaient communément utilisés pour désigner toutes les situations dans lesquelles un travailleur n'avait ni ouvrage ni salaire – repos du dimanche ou grève, maladie ou grand âge, manque de clientèle ou de travail à l'atelier ». Ainsi « les catégories modernes de « chômage » et de « chômeur » n'étaient pas disponibles avant la fin du XIX^e siècle par ce que n'existaient ni les formes d'emploi auxquelles elles correspondaient ni surtout les stratégies de changement social qui étaient au fondement de leur élaboration ». *Ibid.*, p. 24-26.

¹⁵³⁶ L'expression est de Christian Topalov qui met en évidence le fait que l'élaboration des catégories de « chômage » et de « chômeurs » est l'œuvre des réformateurs sociaux et économistes de l'époque ou des administrateurs qui ont participé à la mise en place des nouvelles politiques d'assistance. Pour nourrir leur réflexion et proposer des solutions, ils se sont livrés à un important travail de classification des sans-emploi et de statistique du chômage. *Ibid.*, p. 25. Sur le rôle du statisticien dans la construction de la catégorie de chômeur voir Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, *op. cit.*, p. 36-60.

¹⁵³⁷ « Le mot « chômage » constitue en français le point de départ et la matière première des innovations lexicales des années 1890. L'entreprise de clarification des classificateurs emprunte deux voies parallèles. D'une part, l'usage de « chômage » va être peu à peu limité aux seuls cas de « chômage involontaire par manque de travail » et au passage, le « chômage » va supplanter « les chômages ». Ainsi « chômage » va pouvoir changer de contenu et perdre toutes ses acceptions traditionnelles sauf une seule : le manque d'ouvrage. D'autre part, un mot jusque-là très peu usité va être introduit pour désigner les individus entrant dans la catégorie nouvelle : « chômeur ». [...] Ces changements ne s'imposeront que peu à peu et le nouveau lexique coexistera longtemps avec l'ancien. C'est pourquoi dans un premier temps, il faudra que soit précisé dans de nombreux contextes qu'il s'agit de chômage ou de chômeur « involontaire » ou plus exactement, « involontaire par manque de travail ». L'usage ritualisé de ces nouveaux qualificatifs assure la transition vers un changement qui se produira plus tard : l'usage de « chômage » tout court pour désigner exclusivement ce chômage-là ». Christian Topalov, *Naissance... op. cit.*, p. 162-163. Il faut ainsi préciser que l'ancienne terminologie pour désigner les chômeurs n'a pas disparu et dans les discours prononcés au cours des différents congrès d'assistance du début du XX^e siècle, « on trouve en revanche comme par le passé : « valides [...] sans emploi », « homme valides » ou « valides [...] en chômage », « ouvriers atteints par le chômage », « ouvrier momentanément sans ouvrage », « personnes » ou « ouvriers sans travail », « valides » ou « ouvriers inoccupés », enfin « une nation de miséreux et de sans-travail » et offrir « aux sans-travail une occupation » ». Christian Topalov, *Naissance... op. cit.*, p. 168.

¹⁵³⁸ Anne Malgouyat montre combien ce critère du caractère involontaire du manque de travail était important à travers son étude sur les auteurs membres de l'école de la paix sociale fondée par Frédéric Le Play qui représentent un des courants principaux des réformateurs sociaux de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e. Elle explique que pour eux l'élément moral est le « critère de qualification du chômeur ». « Les auteurs de la Réforme sociale excluent du champ de l'assistance par le travail, d'une part les invalides, qui relèvent des procédés traditionnels d'assistance, d'autre part les fainéants, les mendiants professionnels. Ainsi, « le courage à accepter la tâche offerte serait la meilleur garantie de la sincérité du solliciteur ». Seuls ces miséreux de bonne volonté sont dignes d'être secourus. [...] Au fil de leurs analyses, les auteurs leplaysiens affinent encore leur portrait du pauvre méritant : c'est celui qui, ayant perdu involontairement son emploi, désire retrouver une occupation régulière qui lui fournisse des moyens d'existence honnêtes, autrement dit, un emploi salarié stable ». Anne Malgouyat, « L'école de Le Play face à l'assistance par le travail (1881-1914) », in Gérard Aubin, Yann Delbrel et Bernard Gallinato-Contino (dir.), *Assistance et assurance :heurs et malheurs de la protection sociale en France*, Actes du colloque de Bordeaux des 16, 17 et 18 novembre 2006, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, Paris, 2008, p. 360-364.

*est difficile et compliquée : les deux dernières catégories ne sont pas si nettement tranchées qu'elles ne se confondent souvent à leurs limitent extrêmes »*¹⁵³⁹. Il est ainsi, très compliqué de déterminer si effectivement les ouvriers employés dans les ateliers de charité ou ateliers de secours contre le chômage ont employé des sans-travail involontaires. Dans les intentions au moins, les ateliers ayant été organisés pour pallier les effets du chômage causés par des éléments extérieurs à la volonté des individus (chômage saisonnier, crises économiques), ce sont bien ces sans-travail involontaires qu'il s'agit d'assister durant tout le XIX^e siècle jusqu'au début du XX^e siècle.

Au terme de cette étude de l'origine sociale de l'assisté des ateliers de charité, il apparaît que la figure type est celle du journalier père de famille possédant ou pas un petit bout de terre manquant de travail sans que cela soit le fait de sa volonté. C'est lui qu'il s'agit d'assister pour lui permettre de ne pas tomber dans l'indigence ou pour tenter de le relever s'il se trouve déjà dans une situation de dénuement presque total. À la différence des périodes précédentes, l'identification sociale des travailleurs des ateliers de charité est plus précise. Par ailleurs, elle se double d'une identification géographique absente auparavant qui impose une condition de résidence à l'indigent pour qu'il puisse être admis aux ateliers.

2. La circonscription géographique de la catégorie des assistés

Depuis les premiers temps de l'organisation des ateliers de charité sous l'Ancien Régime les pouvoirs publics ont toujours cherché avec plus ou moins de précision à déterminer qui sont les destinataires de l'assistance par le travail fournie par cette institution. Cette identification s'est toujours faite sur la base de critères sociaux. Que ce soit les taillables les moins aisés de l'Ancien Régime ou les journaliers et manœuvres plus ou moins valides de la Révolution et du XIX^e siècle, les pouvoirs publics ont toujours cherché à identifier les individus d'une certaine origine sociale. En revanche, ils ont toujours été assez peu attentifs à l'origine géographique des indigents. Sous l'Ancien Régime, nous avons pu constater qu'il était simplement interdit aux étrangers à la province de travailler sur les ateliers de charité. Sous la Révolution cette préoccupation n'apparaît tout simplement pas puisque ni les textes gouvernementaux ni les règlements

¹⁵³⁹ Cité in Christophe Guitton, *Droit, action publique... op. cit.*, p. 93.

locaux n'évoquent l'origine géographique des indigents à assister et surtout celle-ci n'est jamais prise en compte pour déterminer l'admission ou la non-admission d'une personne aux ateliers. Bien au contraire, il faut souligner que la loi du 24 vendémiaire an II consacrée à l'organisation des travaux de secours dispose dans son article 8 que « *les indigents qui s'y rendront, seront tenus de prendre un passe-port lorsqu'ils sortiront de leur canton* ». Par conséquent, les indigents peuvent tout à fait aller chercher du travail au sein de travaux de secours situés hors de leur canton d'origine à la seule condition qu'ils puissent être identifiés par les autorités.

La période post-révolutionnaire marque une nette rupture avec la période antérieure sur ce point. En effet, le lieu de résidence d'origine de l'indigent se présentant aux ateliers de charité devient une condition de son admission. Il est impératif que celui-ci soit originaire de la commune organisatrice des ateliers pour pouvoir en bénéficier. En 1817, le préfet de l'Isère met clairement en évidence cette exigence de résidence. Alerté par plusieurs réclamations d'ouvriers des ateliers de charité de Grenoble au sujet leur renvoi des ateliers de charité¹⁵⁴⁰, celui-ci souhaite s'assurer que ces secours « *ne profitaient que [...] à des indigents domiciliés à Grenoble* »¹⁵⁴¹. Dans les Hautes-Alpes en 1827, pour que le but des fonds votés par le conseil général du département soit rempli « *il suffira, selon le préfet, que les indigens de la localité où vous jugerez à propos d'accorder des fonds soient employés aux travaux* »¹⁵⁴². Les préfets de ces deux départements font donc de la condition de domicile un élément caractéristique des ateliers de charité. Aussi, on trouve parfois des exigences particulièrement strictes à l'image des ateliers de charité établis à Grenoble au cours de l'hiver 1846-1847. Ici, la condition de domicile est renforcée par une condition de durée puisque dans son arrêté du 28 novembre 1846 le maire de la ville prévoit que « *nul ouvrier ou journalier ne sera admis dans les ateliers de charité, s'il n'est domicilié à Grenoble depuis plus d'une année* »¹⁵⁴³. Deux ans plus tard, l'exigence sera encore plus grande puisque le conseil municipal dispose qu'« *aucun ouvrier ne sera admis à ces ateliers s'il n'a été agréé par la commission auprès de laquelle il devra justifier d'un domicile acquis depuis deux ans au moins dans la ville de Grenoble* »¹⁵⁴⁴.

¹⁵⁴⁰ Nous reviendrons sur cet épisode lorsqu'il s'agira de décrire les procédures administratives de sélection des indigents. Cf. *Infra* p. 460.

¹⁵⁴¹ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 19 décembre 1817.

¹⁵⁴² ADHA 3O14389, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous préfet de Briançon du 19 avril 1827.

¹⁵⁴³ AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

¹⁵⁴⁴ AMG 1D17, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 2 décembre 1848.

Ce renforcement progressif de la condition de domicile est certainement une conséquence des réclamations des ouvriers grenoblois manifestant auprès de la municipalité leur mécontentement de voir employer aux ateliers de charité des personnes étrangères à la commune. Le maire de Grenoble a reçu une lettre de plusieurs ouvriers (on compte 14 signatures au bas de la lettre) se plaignant que sont admis aux ateliers des personnes non domiciliées à Grenoble et non véritablement nécessiteuses ce qui les prive d'un travail dont ils ont absolument besoin. Ils expliquent en effet que « *parmi les malheureux, qui travaillaient au polygone, [...] il y a un grand nombre, qui n'ont pas besoin. Cet en partit des fermiers de grange, ou des montagnars qui descende l'hiver pour oter le pin des pauvres de la ville* ». Aussi, ces ouvriers demandent-ils que la sélection des ouvriers soit plus stricte, selon eux « *il sera bien de faire une chose qui serait bien faite. Il sera de prendre tous les malheureux, de la ville pour travaux et pour être pas trompé il faudra que chacun donne son nom et sa demeure et un certifiqua qu'il son manœuvre ou autre pourvu qu'il soit habitant de la ville de plusieurs années. Si on fait pas comme cela les pauvres de la ville seront toujours malheureux* »¹⁵⁴⁵. La commune de Grenoble n'est pas la seule à poser explicitement cette condition de domicile pour l'admission des indigents qui se retrouve à toute période. Ainsi, au cours de l'hiver 1853-1854 en Isère, la commune de Valencin qui entend simplement aider les « *habitants de la commune qui sont dans le besoin* »¹⁵⁴⁶. De même, la commune de Chaponnay prévoit que « *les travaux en seront faits par la classe pauvre du pays* »¹⁵⁴⁷. Commentant les mesures prises par le Gouvernement le conseil municipal de la commune de Chavanoz explique que celui-ci a mis « *entre les mains de messieurs les préfets des sommes considérables à distribuer au profit des communes qui auront elles-mêmes votées des fonds pour faire exécuter des travaux par les ouvriers de leur localité* »¹⁵⁴⁸. À la même période le sous-préfet d'Embrun explique aux communes chargées d'organiser les ateliers de charité que ces travaux doivent permettre de « *soulager les plus pauvres de vos administrés* »¹⁵⁴⁹. Une quinzaine d'années plus tard les mêmes directives seront données dans l'arrondissement d'Embrun. L'agent voyer de l'arrondissement explique que « *pour l'organisation des ateliers de charité dans toutes les communes de notre arrondissement, l'autorité locale après avoir dressé la liste des habitants nécessiteux, ils sont appelés à venir travailler*

¹⁵⁴⁵ AMG 2Q6, Lettre d'indigents de Grenoble au maire de la ville n. d.

¹⁵⁴⁶ ADI 4Z122, Délibération du conseil municipal de la commune de Valencin du 18 décembre 1853.

¹⁵⁴⁷ ADI 4Z122, Délibération du conseil municipal de Chaponnay du 20 décembre 1853.

¹⁵⁴⁸ ADI 4Z122, Délibération du conseil municipal de la commune de Chavanoz du 8 janvier 1854.

¹⁵⁴⁹ ADHA 3Z355, Lettre du sous préfet d'Embrun aux maires des communes de l'arrondissement d'Embrun du 9 décembre 1853.

jusqu'à épuisement des fonds »¹⁵⁵⁰. C'est donc bien aux habitants de chaque commune que les secours sont adressés.

Le maire de St Laurent du Cros se fait encore plus précis dans la mesure où il signifie explicitement une interdiction à tout étranger à la commune de participer aux ateliers de charité. En effet, il précise qu'il fera en sorte que la subvention soit employée « *à des travaux où tous les pauvres puissent être occupés et que cet argent soit gagné par les pauvres de la commune et non par des étrangers* »¹⁵⁵¹. Cette condition se retrouve également dans le département de la Drôme en 1880 lorsque le préfet demande « *d'organiser dans les communes éprouvées des chantiers de charité qui permettent aux habitants de ces localités d'y travailler pendant l'hiver* »¹⁵⁵². La commune de La Motte Chalançon répercute parfaitement les directives du préfet, en indiquant que « *seuls les pauvres domiciliés dans la commune seront admis à travailler* »¹⁵⁵³. Il convient toutefois, d'indiquer une nuance contenue dans le règlement du bureau de bienfaisance de Valence en 1881. En effet, bien que ce soit les « *indigents et ouvriers sans travail appartenant à la commune, auxquels, en définitive, nous devons songer tout d'abord* », l'administrateur du bureau de bienfaisance envisage d'employer également à ces ateliers de charité les « *indigents valides de passage* »¹⁵⁵⁴.

Malgré cette légère nuance, on constate donc que des débuts jusqu'à la fin du XIX^e siècle cette condition de domicile est régulièrement reconduite au sein des différents départements dauphinois. Bien qu'elle soit rarement évoquée, une raison semble principalement en être à l'origine. La proximité des ateliers du lieu où réside l'indigent permet d'exercer sur lui un contrôle plus étroit. Tout d'abord un contrôle sur la manière d'utiliser le secours qu'il reçoit. Le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 28 novembre 1853 donne son avis sur l'emplacement des ateliers de charité. Pour lui il doit y en avoir un par commune mais il demande aux préfets d'examiner « *si, dans certains cas, il ne conviendrait pas de réunir en un seul atelier les ouvriers de plusieurs communes,*

¹⁵⁵⁰ ADHA 3O14397, Rapport de l'agent voyer d'arrondissement d'Embrun du 27 mai 1868.

¹⁵⁵¹ ADHA 3O14397, Lettre du maire de St Laurent du Cros au préfet des Hautes – Alpes du 17 mai 1868.

¹⁵⁵² ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de l'arrondissement de Die du 12 octobre 1880.

¹⁵⁵³ ADD 151X3, Délibération du conseil municipal de la commune de la Motte Chalançon du 30 novembre 1880.

¹⁵⁵⁴ Le but de cette mesure est de limiter le nombre de vagabonds pénétrant dans la ville à la recherche de secours gratuits auprès de la municipalité. En imposant le travail même à une personne étrangère à la commune, les vagabonds encourant le risque de se voir sanctionner pénalement, la commune entend décourager ces derniers de passer par Valence. Le règlement dispose ainsi que « *l'ouvrier valide de passage qui réclamera un secours en argent pour aller plus loin, sera mis entre les mains de l'Entrepreneur des Travaux de la Ville, lequel l'emploiera aux travaux communaux* ». ADD B 977-6, Colonel Trumelet, Bureau de bienfaisance... *op. cit.*, p. 56.

afin de concentrer leurs efforts sur des chemins d'intérêt commun et de donner à ces efforts toute l'efficacité désirable ». Toutefois, il précise immédiatement que « cette concentration ne doit jamais être obtenue aux dépens de la vie de famille ; aussi le gouvernement souhaite-t-il que le siège des travaux soit toujours assez rapproché du foyer domestique pour permettre aux ouvriers d'y revenir chaque soir après l'accomplissement de leur tâche »¹⁵⁵⁵. Cette exigence est rappelée tout au long de la période 1853-1858 durant laquelle des subventions gouvernementales ont chaque année été attribuées aux départements. Le ministre de l'Intérieur évoque à nouveau dans sa circulaire du 28 décembre 1854 la nécessité de laisser l'indigent proche de son foyer. Il recommande ainsi « particulièrement les travaux à exécuter sur les chemins publics, et la formation d'ateliers locaux qui, en procurant aux ouvriers du travail dans leur propre résidence, où à proximité, assuraient à leurs familles le bénéfice d'un salaire qui eut pu être dissipé loin du foyer domestique »¹⁵⁵⁶. Pour le préfet de la Drôme c'est un élément très important des ateliers de charité. Le préfet explique en effet que « les ateliers de travail ouverts dans les communes ont le grand avantage de ne pas déplacer les malheureux »¹⁵⁵⁷. Cette absence de déplacement permet de « faire profiter la famille de l'ouvrier de tout son salaire, ce qui n'a pas lieu lorsqu'il est employé dans des chantiers éloignés de son domicile »¹⁵⁵⁸. Les autorités organisatrices des ateliers de charité autorisent donc une certaine souplesse dans l'appréciation de cette condition de domicile. L'essentiel n'est pas que l'indigent réside exactement dans la commune où se situe l'atelier de charité. Il suffit qu'il en soit suffisamment proche pour rentrer chez lui chaque soir. Cela autorise donc que des indigents de communes proches puissent être employés. Cette possibilité est expressément prévue en 1868 dans la Drôme. Dans le tableau de répartition des fonds dressé par l'agent voyer on trouve aux côtés de la colonne indiquant les noms des « communes où les ateliers peuvent s'ouvrir » une autre colonne mentionnant les « noms des communes voisines qui peuvent envoyer leurs indigents sur les ateliers »¹⁵⁵⁹. Cette dernière est toutefois rarement remplie. Seules 38 communes sur les

¹⁵⁵⁵ ADI 6X9.

¹⁵⁵⁶ ADI 6X10, le ministre de l'Intérieur évoqua à nouveau cette caractéristique des ateliers de charité dans sa circulaire « confidentielle » adressée au préfet de l'Isère en date du 15 avril 1857.

¹⁵⁵⁷ ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 26 novembre 1854.

¹⁵⁵⁸ ADD 1N25, Discours du préfet du département de la Drôme en ouverture de la session de 1855 du conseil général du département.

¹⁵⁵⁹ ADD 151X3, « État de répartition d'une subvention de 23 000 francs allouée par décision ministérielle du 21 janvier 1868 » dressé par l'agent voyer en chef du département le 27 janvier 1868.

174 subventionnées sont concernées et sont donc susceptibles de recevoir dans leurs ateliers des indigents provenant d'une ou deux communes voisines¹⁵⁶⁰.

En répartissant les ateliers de charité au sein de chaque commune pour y employer les indigents du lieu, ceux-ci se distinguent des chantiers ordinaires en ce qu'ils assurent que le travailleur ne sera pas tenté de dilapider son salaire. Un atelier ouvert aux seuls ouvriers de la commune ou de celles qui la borde permet d'être plus certain que l'assisté utilisera son secours en dépense socialement utile pour sa famille. En outre, l'organisation d'atelier dans chaque ville rend plus facile le contrôle des ouvriers à l'intérieur même des ateliers. En 1855-1856, le préfet de la Drôme explique que pour éviter tout trouble à l'intérieur des ateliers il est nécessaire de conserver « *toujours l'homme de la campagne dans la commune rurale au milieu d'habitants paisibles, au sein de sa famille, sous les yeux des hommes recommandables des localités qu'ils respectent et qui, par leurs conseils le maintiennent dans les bons sentiments* »¹⁵⁶¹. L'ouvrier sera d'autant plus discipliné qu'il sera surveillé par des personnes qui sont connues de lui et qui le connaissent. Cette préoccupation ne semble pas propre au préfet de la Drôme dans la mesure où dans ses orientations de 1897, le conseil supérieur explique qu'il convient, « *pour éviter l'encombrement des chantiers par les habitants des localités voisines, exiger une durée déterminée de domicile dans la commune* »¹⁵⁶². Les ouvriers ne peuvent travailler correctement que si l'admission aux ateliers est strictement limitée aux habitants de la commune.

Associé à l'interdiction de discriminer sur la base du degré de validité des indigents et aux conditions touchant à la situation sociale du travailleur, le critère du domicile de secours est un des éléments constitutifs de l'identité des ateliers de charité. On ne peut parler d'ateliers de charité au cours de la période qui suit la Révolution que si ces trois critères concernant la personne de l'assisté se trouvent réunis. Aussi, ces ateliers se différencient-ils clairement de simples travaux ordinaires où ce type de sélection n'existe pas, le seul critère d'emploi étant l'efficacité de l'ouvrier. Par conséquent, puisque les ateliers de charité doivent accueillir un type de personnes répondant à des

¹⁵⁶⁰ Par exemple, l'atelier de charité établi sur la commune de Chabeuil peut également recevoir les indigents des communes de Combovin et de Chateaudouble qui la jouxtent. *Ibid.*

¹⁵⁶¹ ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 24 septembre 1855.

¹⁵⁶² ADD 3K68, Orientations du conseil supérieur du travail reproduites dans la circulaire du préfet de la Drôme du 6 avril 1897.

critères spécifiques, il est apparu nécessaire de les organiser selon des modalités spécifiques rendant possible cette admission sélective.

§2. L'identification des modalités de sélection des indigents valides

Si l'on en croit le professeur Berthélémy, « *une institution publique d'assistance par le travail devrait s'ouvrir à tous sans distinction ; y être admis serait un droit, parce qu'il est de règle que l'administration, avec l'argent de tout le monde, ne peut instituer que des établissements qui servent également à tout le monde. On retomberait alors dans le droit au travail avec ses dangers ordinaires* »¹⁵⁶³. Cette affirmation datant du début du XX^e siècle véhicule toutes les craintes qui se sont exprimées tout au long du XIX^e au sujet de la possible dérive des ateliers de charité vers un régime de charité légale ou d'obligation pour l'État de secourir les indigents valides. Aussi, la forme publique de l'organisation de l'assistance par le travail semblerait *a priori* à écarter puisque, tendant vers le droit au travail elle ne serait pas adaptée à une sélection des ouvriers selon les critères identifiés précédemment. Développée au moment de l'élaboration de la loi du 14 juillet 1905 qui organise l'élaboration de l'assistance obligatoire pour les vieillards, cette position reflète les craintes de l'auteur d'une dérive vers une reconnaissance globale d'un droit à l'assistance¹⁵⁶⁴. Mais « assistance obligatoire » et « droit à l'assistance » sont deux notions distinctes¹⁵⁶⁵ et, comme l'explique Maurice Hauriou, il est tout à fait possible d'envisager l'organisation d'un service public d'assistance sans que celui-ci n'implique

¹⁵⁶³ Henri Berthélémy, *op. cit.*, p. 762.

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 759-761.

¹⁵⁶⁵ Par exemple, Joseph Barthélémy conclut son étude des lois sociales des débuts de la Troisième République en « [mettant] en garde contre une confusion assez répandue entre « assistance obligatoire et « droit à l'assistance ». La grande majorité de ceux qui ont voté les lois de 1893 et de 1905 et qui en approuvent aujourd'hui le principe n'ont pas pensé qu'il y eut une dette de la société et une créance du pauvre : ils ont cru qu'il y avait des misères intéressantes à secourir ; et pour qu'aucune ne fût privée des bienfaits de l'assistance, le moyen le plus simple, le plus sûr, le plus humain, était d'instituer en faveur des malheureux, la garantie d'un recours. [...] Pour que tout vieillard dans une situation intéressante ne demeurât point privé de secours, quel était le meilleur moyen à employer ? Il fallait lui fournir les moyens d'exiger le bénéfice du service public organisé en sa faveur. La loi de 1905 n'a pas fait autre chose : ce n'est pas une loi socialiste ; c'est un acte de large pitié sociale ». Joseph Barthélémy, « L'effort charitable de la Troisième République. La crise de l'assistance en France et en Angleterre » in *Revue de droit public*, 1910, p. 366.

un droit pour chaque individu d'exiger qu'il lui soit fourni¹⁵⁶⁶. En ce sens la position de Berthélémy est caricaturale. Il semble confondre deux situations différentes : la garantie d'un droit au travail et l'organisation publique d'un service d'assistance par le travail. Si dans le premier cas l'État se retrouverait contraint de fournir du travail à toute personne lui en réclamant cela ne vaut pas dans le second où il peut rester maître de déterminer qui peut ou ne peut pas bénéficier de ses bienfaits. Les ateliers de charité illustrent en pratique cette dichotomie. Bien que le pouvoir central ne donne que très rarement des indications précises, il apparaît que le mode de fonctionnement naturellement choisi par les communes est celui de la régie. Ce choix n'est en aucune façon motivé par la volonté d'établir un quelconque droit au travail. Bien au contraire, il résulte du constat que, contrairement à la réalisation par le biais de l'entreprise, les principes de fonctionnement de la régie s'accordent avec la nécessité de sélectionner des indigents valides (A). C'est donc dans ce cadre public que les autorités locales vont créer les procédures de sélection selon les critères évoqués précédemment (B).

A. Le choix d'un mode d'organisation adaptée à la sélection des ouvriers

Adjudication au bail au rabais ou régie, l'alternative est une constante de l'histoire de l'organisation des ateliers de charité. Si la forme publique a prévalu sous l'Ancien Régime, les révolutionnaires sous l'assemblée Constituante, la Législative ou la Convention se sont clairement positionnés en faveur d'une gestion par entreprise. Au XIX^e siècle, la question se pose à nouveau mais la réponse change. L'intérêt de l'entrepreneur est jugé incompatible avec celui des indigents. Rompant avec les pratiques des révolutionnaires, l'adjudication au bail au rabais est donc systématiquement rejetée (1) et les ateliers de charité revêtent la forme d'une régie marquée par certaines spécificités (2).

¹⁵⁶⁶ Pour Maurice Hauriou, en théorie, « *une fois qu'un service public est organisé, les individus ont un véritable droit à ce que ce service leur soit fourni* ». Mais, poursuit-il, « *il est des services publics organisés auxquels, par exception, les individus n'ont pas droit, ce sont les services d'assistance* ». Selon lui « *l'État a le devoir positif d'organiser des services d'assistance, mais ces services une fois organisés, tel ou tel individu n'a point le droit d'exiger que le service lui soit fourni* ». Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, Larose et Forcel, 1893, 2^e éd., p. 162-163.

1. Le rejet de l'adjudication

Le débat autour du mode d'organisation du travail dans les ateliers de charité et dans toutes les institutions d'assistance par le travail en général est un débat fondamental. Après avoir déterminé les caractères fondamentaux des travaux destinés à l'aide aux indigents valides dont l'essentiel réside dans l'adaptation de ceux-ci aux forces de l'indigent, le baron de Gerando précise cependant que « *l'application de ces maximes est en partie subordonnée au mode adopté pour organiser le travail, suivant qu'on admet le mode de la régie, ou celui de l'entreprise* »¹⁵⁶⁷. Tous les principes à la base du fonctionnement des ateliers de charité ne pourront être effectifs qu'avec un mode d'organisation adapté. Baignant dans la pensée libérale dominante de la première moitié du XIX^e siècle estimant que l'État n'est pas capable d'être un entrepreneur, le baron rejette la régie. Selon lui, « *le système des travaux donnés directement aux indigents par une régie simple, entraîne l'administration publique dans d'extrême embarras, la soumet à des éventualités incertaines, et l'expose à de graves inconvénients. L'administration alors se voit contrainte d'entrer dans les détails compliqués d'une exploitation industrielle ; elle en subit les chances, et ces chances pour elle sont toujours plus défavorables* ». Aussi, explique-t-il que du point de vue de la réalisation des travaux l'administration a tout intérêt à traiter avec un entrepreneur car en faisant cela « *elle s'adonne à des conditions fixes et déterminées d'avance. Le mode de l'entreprise offre donc plus de sécurité et de simplicité, il promet aussi une plus grande activité dans les travaux ; l'intérêt de l'entrepreneur est engagé à tirer de l'emploi des indigents le plus grand parti possible* ». Or, c'est précisément ce que le baron va immédiatement reprocher au travail par le biais d'entrepreneurs qui de ce fait ne peuvent véritablement accorder d'attention aux besoins des indigents eux-mêmes. Il précise ainsi immédiatement que « *le mode de l'entreprise, s'il n'était soumis à certaines conditions, pourrait entraîner des inconvénients plus graves encore* » que la régie. De Gerando affirme qu'« *un entrepreneur ne se charge jamais qu'avec répugnance d'occuper des malheureux qui par leur condition sont naturellement de mauvais ouvriers. Sa répugnance s'accroît à proportion de l'incapacité des misérables qu'il s'agit d'employer suivant leurs forces. L'entrepreneur abandonnera surtout les ouvriers chez lesquels il ne trouvera pas de bonne volonté ; et cependant nous voulons ranimer en eux le goût du travail. Il préférera*

¹⁵⁶⁷ De Gerando, *op. cit.*, p. 10.

des ouvriers formés, et cependant nous voulons donner une éducation industrielle à ceux qui ne l'ont pas encore reçu »¹⁵⁶⁸. Même s'il concède que le travail par entreprise peut avoir des « *inconvéniens plus graves encore* » que la régie, il maintient qu'il faut pourtant associer les entrepreneurs à ces travaux de secours en essayant de les intéresser à cette œuvre de bienfaisance¹⁵⁶⁹ et en faisant surtout en sorte qu'il n'y ait jamais un entrepreneur unique impliqué dans ces travaux de secours de façon à ce qu'il y ait des représentants de différentes professions s'adaptant ainsi à la différence de forces et de compétences de chaque travailleurs¹⁵⁷⁰. L'administration n'est toutefois pas complètement absente de l'organisation de ces secours puisque le baron de Gerando souhaite lui voir mettre à disposition des entrepreneurs le local et les instruments de travail qui lui sont nécessaires pour faire travailler les indigents¹⁵⁷¹. Par ailleurs, il n'exclut pas totalement la régie qu'il estime adaptée à la réalisation de certaines catégories d'ouvrages¹⁵⁷². La position du baron de Gerando n'est donc pas exempte d'ambiguïté. Faire l'éloge des travaux par entreprises mais dans le même temps pointer ses graves inconvénients, rejeter la régie mais la réserver tout de même pour certaine catégorie de travaux.

Ces hésitations exprimées au sein de la doctrine, sont beaucoup moins présentes dans la pratique. En effet, il apparaît clairement que les ateliers de charité ne peuvent pas être réalisés par entreprise, ce mode ne permettant pas d'en remplir les principaux objectifs au premier rang desquels la sélection des indigents valides à employer. L'interdiction explicite de donner les travaux à entreprise apparaît dès l'hiver 1816-1817

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 10-11.

¹⁵⁶⁹ « *Tâchons donc d'associer l'entrepreneur aux vues que se propose ici une bienfaisance éclairée ; de l'intéresser à mettre en valeur ces faibles capacités, à exciter ces natures indolentes, à former ces adultes encore ignorans. Accordons-lui des primes pour chacun de ses succès. Qu'il comprenne aussi quel prix est attaché à la réhabilitation d'un misérable* ». *Ibid.*, p. 11.

¹⁵⁷⁰ « *Comment obtenir, avec un seul entrepreneur, cette variété de travaux que réclame la différence des âges, de sexes, des habitudes antérieures, des conditions spéciales à chaque indigent ? Comment obtenir ces changemens successifs, dans la nature des travaux qui est justement recommandée ? Une seule entreprise ne pourra fournir le travail accessible aux plus incapables et aux plus faibles. Il est difficile même de s'engager d'avance à fournir un nombre déterminé d'ouvriers, dans chaque genre d'occupations. Le mode le plus opportun consiste donc à louer le travail des indigents à des entrepreneurs de toutes les professions et de tous les métiers, qui consentiront à les employer* ». *Ibid.*

¹⁵⁷¹ En mobilisant l'intervention de plusieurs entrepreneurs différents, de Gerando souhaite « *que chaque indigent puisse s'adresser à l'entrepreneur qui lui fournira l'ouvrage pour lequel il est le plus propre* ». Pour faciliter cela « *l'administration prêtera le local, les instrumens ; elle interviendra par une médiation bienveillante, pour obtenir aux malheureux placés sous sa tutelle, des stipulations équitables* ». *Ibid.*, p. 11-12.

¹⁵⁷² « *Il est cependant une branche d'ouvrages à laquelle les indigens peuvent être employés par le mode de la régie, sans inconvéniens et avec un avantage certain : ce sont ceux qui sont destinés au service et à la consommation de l'établissement lui-même dont ces indigens font partie, ainsi que pour l'assistance à domicile* ». *Ibid.*, p. 12.

dans le département de la Drôme. Donnant ses consignes aux différentes autorités du département afin d'organiser des travaux de secours conformément à la recommandation du ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 23 septembre 1816, le préfet précise que « *MM. les maires et commissaires ne devront pas perdre de vue que les travaux qu'ils sont chargés de diriger ne doivent pas être donnés à adjudication* »¹⁵⁷³. Cette interdiction n'est accompagnée d'aucune justification, mais on peut penser qu'elle repose sur les mêmes arguments que ceux utilisés usuellement pour marquer l'incompatibilité entre adjudication et atelier de charité. Ceux-ci sont fondés sur le fait que les ateliers de charité nécessitent de pouvoir accueillir tout ouvrier valide quelles que soit ses forces et qu'en revanche, l'entrepreneur doit être libre de pouvoir employer l'ouvrier qu'il souhaite. Le préfet de l'Isère explique cette opposition très clairement lorsqu'il s'agit pour lui d'appliquer la circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 octobre 1829. Nous avons évoqué plus haut la discussion qu'il a eu avec l'ingénieur en chef des Ponts et chaussées à propos de savoir s'il fallait mettre en place des ateliers de charité proprement dits ou non. Il lui avait répondu qu'il ne comptait mettre en place que des « *ateliers de travail* » se différenciant des ateliers de charité dans la mesure où cela n'imposait pas d'y faire travailler des indigents même très peu aptes au travail. Les travaux à réaliser grâce aux fonds ordinaires des ponts et chaussées doivent être faits par un entrepreneur choisi après adjudication. Or, dans ce cas « *l'emploi et le choix des ouvriers ne peuvent être l'objet d'une mesure administrative et ne doivent s'effectuer qu'avec le consentement de l'entrepreneur. Il résulte en effet de ma circulaire que je n'avais ni le droit, ni la possibilité d'établir des ateliers de charité ni des ateliers de régie. Tous les travaux de routes sont adjugés et les adjudications ne sauraient être gênées dans l'admission de tels ou tels ouvriers aux travaux dont eux-mêmes sont responsables* »¹⁵⁷⁴. En rejetant l'organisation des ateliers de charité par l'autorité publique et en privilégiant l'adjudication, le préfet met clairement en évidence ce qui les distingue. Le mode d'organisation des travaux par adjudication rend impossible toute sélection des ouvriers qui serait contraire aux intérêts d'un entrepreneur qui n'a pas vocation à mettre en péril son entreprise en employant des ouvriers peu capables. Dans ce cas, l'administration s'interdit donc par principe de contraindre l'entrepreneur. Il a pu arriver qu'elle soit plus volontariste et en 1848 on apprend que lors d'une adjudication de travaux destinée à venir

¹⁵⁷³ AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme aux sous préfets, maires et commissaires des principales communications vicinales du département du 1^{er} novembre 1816.

¹⁵⁷⁴ ADI 1S1/7, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de la Tour du Pin du 3 mars 1830.

au secours des indigents, l'administration municipale de la ville de Vienne « *avait cru devoir astreindre le futur adjudicataire par une clause additionnelle du cahier des charges à l'obligation d'occuper de préférence les ouvriers valides qui lui seraient désignés par l'autorité municipale* ». Mais on apprend que « *cette condition a nui à l'adjudication* »¹⁵⁷⁵. Pressé par le maire de la ville, un marché fut effectivement passé, mais l'entrepreneur souhaite le faire annuler arguant que le marché est trop onéreux à cause de cette condition¹⁵⁷⁶. Sans que l'on sache si ce marché a été annulé ou pas, cette situation montre combien il est difficile à l'administration de restreindre la liberté de l'adjudicataire d'employer les ouvriers qu'il souhaite. Seuls les ateliers de charité faits en régie permettent un choix d'ouvriers non pas pour leurs compétences mais en raison de leur degré de misère. En effet, la raison de l'incompatibilité entre adjudication et ateliers de charité est soulignée dans le département de la Drôme au moment de l'exécution de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830. Le mode d'organisation choisi sera la régie mais au moment où le préfet recueille les renseignements auprès des commissaires attachés aux différents chemins du département relatifs aux travaux pouvant être exécutés, la question d'un éventuel choix de l'adjudication se pose. Le commissaire Delachau envisage les deux modes de travaux, la régie et l'adjudication mais dans ce cas « *en obligeant, autant que possible, l'entrepreneur d'employer les nécessiteux de la banlieu* »¹⁵⁷⁷. Le commissaire, s'il envisage la participation d'un entrepreneur semble conscient qu'il sera difficile de lui imposer d'employer les ouvriers indigents et donc plus faibles. La raison de cette incompatibilité est clairement évoquée par le commissaire Archinard qui explique que l'adjudicataire « *voudra trouver du bénéfice* »¹⁵⁷⁸. Pour ce commissaire, cet impératif de profit consubstantiel à l'adjudication fait qu'il n'est pas souhaitable de l'employer. D'abord ce mode d'organisation est trop cher car selon lui « *l'adjudication coûtera beaucoup plus au Gouvernement, que le travail des ouvriers ou journaliers que le Gouvernement fera faire* ». Aussi, il en déduit que « *si au lieu de donner par adjudication ces ouvrages, il les faisait faire à journalier par les indigents des villages ou des campagnes les plus rapprochés des deux rives de la Drôme,*

¹⁵⁷⁵ ADI 1N4/14, Rapport du préfet de l'Isère au conseil général – session de 1848.

¹⁵⁷⁶ L'entrepreneur « *a, sous l'influence de cette condition, accepté le marché, sans rabais comme sans augmentation sur les prix prévus par le projet des ingénieurs. Mais l'avoir fait sans réflexion, par dévouement et sous l'influence de l'honorable membre du conseil général qui administrait provisoirement la ville de Vienne. Il assure aussi que ce marché lui serait trop onéreux et il demande aujourd'hui par une pétition que je m'empresse de vous communiquer, que le département le dégage de cette entreprise en considérant comme non avenue la soumission qu'il avait souscrite à ce sujet* ». *Ibid.*

¹⁵⁷⁷ ADD 151X1, Lettre du commissaire Delachau de la route de Nyons à Sederon du 24 novembre 1830.

¹⁵⁷⁸ ADD 151X1, Lettre du commissaire Archinard au préfet de la Drôme du 15 décembre 1830.

*ils lui coûteraient moins que par une adjudication, parce que l'adjudicataire voudrait gagner ; le Gouvernement auroit un autre avantage d'avoir secouru l'indigence »*¹⁵⁷⁹. L'adjudication ne permet donc pas l'emploi des indigents du lieu où sont organisés les travaux. C'est pourquoi le sous-préfet de l'arrondissement de Die dans la Drôme affirme, lors de l'organisation des ateliers de charité au cours de l'hiver 1855-1856, qu'« *il ne faudrait pas que ces ressources servissent à payer des travaux adjugés à des entrepreneurs qui toujours dans leur intérêt emploient sur leurs chantiers non les hommes les plus misérables mais les plus robustes »*¹⁵⁸⁰. Plus grave encore, l'utilisation de l'adjudication en période de difficultés économiques et sociales peut être un moyen pour les entrepreneurs de s'enrichir aux dépens des ouvriers qu'ils emploient. C'est ce que craint l'ingénieur en chef du département de l'Isère lors de l'organisation des ateliers de charité de l'hiver 1846-1847. « *Je ne dissimule nullement, explique-t-il, les inconvénients des ateliers en régie, surtout quand ils portent le titre d'ateliers de charité ; néanmoins j'ai souvent cru devoir proposer ce mode d'exécution pour les terrassements, lors même qu'il y avait projet. Mon but a été d'empêcher que les entrepreneurs, lorsqu'il ne pouvait y avoir concurrence, spéculassent sur la misère des temps, et d'assurer d'ailleurs le paiement plus fréquent, plus régulier des ouvriers »*¹⁵⁸¹. Non seulement, l'adjudication ne permet pas l'emploi des plus faibles des ouvriers mais en plus elle est un moyen de profiter du chômage des périodes de crises pour baisser les salaires des ouvriers ne pouvant faire jouer la concurrence entre différents employeurs. Par conséquent, ce mode d'exécution des travaux axé vers le profit des entrepreneurs est antithétique avec la notion d'atelier de charité. En 1847, le maire de Grenoble met en évidence cette opposition à l'occasion de l'étude par la municipalité d'un projet de travaux de secours proposé par l'administration militaire qui demande une participation financière à la ville¹⁵⁸². Le maire s'y oppose notamment parce qu'il ne permettrait pas l'emploi des

¹⁵⁷⁹ ADD 151X1, Lettre du commissaire Archinard au préfet de la Drôme du 15 décembre 1830.

¹⁵⁸⁰ ADD 151X3, Lettre du sous-préfet de l'arrondissement de Die au préfet de la Drôme du 19 octobre 1855.

¹⁵⁸¹ ADI 1S1/13, Lettre de l'ingénieur en chef du département de l'Isère du 15 octobre 1846.

¹⁵⁸² Le directeur des fortifications de Grenoble s'est adressé au ministre de la guerre afin de recevoir des fonds pour « *donner de l'ouvrage à la classe pauvre* ». Le ministre consent à faire réaliser des travaux sur ses terrains pour « *venir en aide aux souffrances des malheureux* » à hauteur de 10 000 f. mais à la seule condition que la commune de Grenoble participe au financement des travaux qui, parmi ceux prévus, ne sont pas au profit de l'administration militaire. Le ministre explique en effet qu'il a « *cru devoir autoriser les mouvements de terre que vous me proposez, et qui par leur développement, permettraient d'occuper un grand nombre d'ouvriers, j'y ai mis seulement une condition, c'est que le département de la guerre n'aurait à supporter que les dépenses dont il profitera réellement et qu'en conséquence, les doubles frais de chargement et de déchargement occasionnés par le dépôt provisoire des terres à pied d'œuvre tomberaient*

ouvriers les plus faibles¹⁵⁸³. En effet, le conseil explique qu'il préférerait utiliser les 1028 francs qui lui sont demandés « *pour organiser des ateliers en régie où seraient reçus les ouvriers de constitution débile, ceux qui manquent le plus souvent de travail, qui éprouvent le plus de besoin et dont les souffrances doivent particulièrement préoccuper l'administration* ». Or le projet de l'administration militaire ne permettrait pas cela puisque les travaux seront « *exécutés à l'entreprise* » et « *ne seront employés que les ouvriers les plus robustes et les plus exercés et évidemment au plus bas prix possible* ». Le conseil municipal estime qu'il serait bien plus efficace s'il organisait des « *vrais ateliers de charité c'est-à-dire en régie* »¹⁵⁸⁴. Le maire de Grenoble notifiera son refus au préfet de l'Isère en lui expliquant que « *le travail projeté, en raison de sa nature, n'atteindrait qu'imparfaitement le but de charité qu'on avait en vue, et il a, en conséquence, été décidé que la ville viendrait plus efficacement au secours de la classe ouvrière, en employant directement à des travaux communaux le contingent de dépenses qui lui était demandée* »¹⁵⁸⁵.

L'adjudication apparaît donc clairement comme un mode inadapté par essence aux ateliers de charité dans la mesure où leurs objectifs d'assistance ne peuvent s'accorder avec les objectifs économiques poursuivis par l'entrepreneur. En particulier, cela rend impossible une quelconque restriction de la liberté de l'entrepreneur de choisir les ouvriers qu'il souhaite¹⁵⁸⁶. L'intervention de la puissance publique est donc indispensable. Toutefois, elle ne peut intervenir comme elle le ferait pour n'importe quels autres travaux publics exécutés en régie. En effet, si les ateliers de charité prennent la

à la charge de la ville ». AMG 2Q6, Lettre du ministre de la guerre au colonel directeur des fortifications de Grenoble du 16 février 1847.

¹⁵⁸³ Il faut noter que ce n'est pas la seule raison. Le maire ne souhaitait pas non plus participer financièrement à des travaux qui n'avaient pas de réelle utilité pour la commune. Le conseil municipal explique que si elle devait participer à ces travaux « *pour procurer à la classe ouvrière 1710 journées de travail ou un salaire total de 2565 francs, la ville serait obligée à une subvention de 1028 francs, c'est-à-dire, qu'il faudrait qu'elle contribuât pour les 2/5 à une dépense dont le résultat ne l'intéresse en aucune manière, qui est entièrement à la charge de l'administration militaire, qui en tout état de choses, doit être faite par cette administration* ». La municipalité préfère « *réserver cette somme de 1028 francs pour, en temps opportun, l'employer à son propre compte pour exécuter des travaux qui serait productifs d'utilité communale* ». AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 3 mars 1847.

¹⁵⁸⁴ AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 3 mars 1847.

¹⁵⁸⁵ AMG 2Q6, Lettre du maire de Grenoble au préfet de l'Isère du 16 mars 1847.

¹⁵⁸⁶ Si l'incompatibilité de l'adjudication avec l'emploi des ouvriers les plus faibles est la critique la plus récurrente, d'autres ont pu également se faire jour. Le préfet de la Drôme note ainsi en 1815 que « *la nature des travaux désignés dans le rapport de Monsieur l'ingénieur en chef, l'urgence de les mettre à exécution, la nécessité de les établir de suite sur différents points du département rendent impossible de les donner à l'entreprise par adjudication* ». Ces contraintes liées à la satisfaction de l'impératif d'assistance des ateliers de charité font dire au préfet qu'« *il faut donc les faire faire par attachement, en organisant des ateliers sous la surveillance des autorités locales* ». ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au ministre secrétaire d'État de l'Intérieur du 13 novembre 1815.

forme d'une régie celle-ci possède néanmoins certaines spécificités commandées par l'objet particulier qui motive leur établissement.

2. L'organisation d'une régie spécifique

Dire comme le conseil municipal de Grenoble que les « vrais » ateliers de charité sont des régies peut prêter à confusion. Les ateliers de charité ne constituent pas une simple régie ordinairement utilisée pour réaliser des travaux publics. Simplement, si le cadre de l'organisation des ateliers de charité est la régie dans la mesure où elle est totalement sous la direction de la puissance publique (a), elle possède des éléments propres la distinguant de la régie ordinaire (b).

a. La régie des ateliers de charité

L'incompatibilité du régime des ateliers de charité avec l'adjudication a surtout été mise en évidence au niveau local par les maires ou préfets dauphinois. Les lois ou circulaires des ministres prennent beaucoup moins position sur le mode d'exécution à choisir. Il est ainsi remarquable que pour l'organisation des ateliers de charité de l'hiver 1816-1817, le ministre de l'Intérieur donne quelques indications concernant la manière de répartir les fonds au sein des départements mais concernant l'organisation, il se décharge sur les préfets en écrivant « *je laisserai également à votre sagesse à régler suivant les localités et suivant les conseils qu'à dû vous donner l'expérience l'emploi des fonds dont vous aurez à disposer* »¹⁵⁸⁷. Pourtant, les ministres semblent bien conscients qu'il existe, comme le mentionne le ministre de l'Intérieur en 1830, un « *régime des ateliers de charité* »¹⁵⁸⁸ particulier mais sans jamais expliquer clairement en quoi celui-ci consiste. Il faut attendre 1853 pour voir un ministre donner une véritable indication sur les modalités d'exécution des travaux par le biais des ateliers de charité. En effet, dans sa circulaire du 28 novembre 1853, le ministre de l'Intérieur précise aux préfets qu'« *il importe surtout que, dans la réalisation des travaux, les intentions bienveillantes du gouvernement ne puissent être éludées d'aucune manière* ». Aussi, il les « *invite à recommander aux*

¹⁵⁸⁷ AN F¹⁵ 2773, Lettre du ministre à l'ensemble des préfets datée de mai 1817.

¹⁵⁸⁸ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830.

administrations locales une intervention d'autant plus directe qu'elles pourront, mieux que tout entrepreneur, apprécier l'esprit et la portée du décret »¹⁵⁸⁹. Le ministre est donc assez clair dans ses propos, l'adjudication est à écarter, les ateliers de charité doivent être organisés sous la direction des « *autorités locales* » c'est-à-dire des communes. Les ateliers de charité ont en effet tous été organisés sous forme de régie municipale sur un modèle à peu près similaire. Afin d'en souligner les principales caractéristiques nous prendrons comme exemple celui des ateliers de charité organisés en Isère au cours de l'hiver 1854-1855 pour lesquels nos sources sont abondantes. Bien que des divergences puissent apparaître entre les différentes régies mises en place au cours de l'ensemble de la période, les modalités décrites à cette époque précise nous paraissent être représentatives du cadre général d'organisation des ateliers de charité que l'on retrouve à travers tout le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. Ainsi, ce sont les maires de chaque commune qui sont chargés d'employer les fonds pour lesquels leur commune a été comprise et ce par « *voie de régie et par ateliers de charité* »¹⁵⁹⁰. L'autorité municipale a donc la mainmise sur l'organisation des travaux dont le premier acte sera de sélectionner les pauvres valides à admettre aux ateliers de charité puisque le préfet exige qu'« *ils devront appeler les habitants les plus nécessiteux* »¹⁵⁹¹. Une fois les pauvres appelés, ceux-ci doivent être mis au travail et pour cela les municipalités sont engagées à s'adjoindre les services d'un personnel spécialisé constitué par les agents voyers des différents arrondissements. On remarque que parmi les trois rôles d'ouvriers qui nous sont parvenus pour les ateliers de charité organisés au sein de l'arrondissement de la Tour du Pin, tous indiquent que c'est un agent voyer qui l'a dressé et certifié¹⁵⁹². Par conséquent, il paraît vraisemblable que ce soit lui qui ait surveillé le travail des ouvriers en fonction des directives données par le maire. Au sein de l'arrondissement de Vienne, la même volonté de réaliser les travaux avec l'aide des agents voyers de l'arrondissement s'est manifestée. Le sous-préfet de Vienne s'est en effet adressé à l'agent voyer d'arrondissement pour lui demander de

¹⁵⁸⁹ ADI 6X9.

¹⁵⁹⁰ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous préfets de Vienne et Saint Marcellin du 16 avril 1855.

¹⁵⁹¹ *Ibid.*

¹⁵⁹² ADI 6X10. Pour la commune de Blandin voir le « *rôle des ouvriers employés du 21 au 24 mai inclusivement sur le chemin vicinal ordinaire de Blandin à Doissin* » dressé par l'agent voyer auxiliaire le 11 juin 1855 ; pour la commune de Rochetoirin voir le « *rôle des ouvriers employés du 1er au 16 juin 1855 inclusivement, sur le chemin de petite communication de la Tour du Pin à Rochetoirin par Fontenaille* » dressé par l'agent voyer auxiliaire le 16 juin 1855 ; pour la commune de Torchefelon voir le « *rôle des ouvriers employés du 22 mai au 1er juin 1855 inclusivement, sur le chemin de petite communication de la Tour du Pin à la Côte St André* » dressé par l'agent voyer auxiliaire le 15 juin 1855.

collaborer avec les maires à l'organisation des ateliers¹⁵⁹³. Toutefois, cette participation ne semble pas avoir été systématique. En effet, les rôles d'ouvriers indiquant qui a travaillé, combien de temps et pour quel salaire qui nous sont parvenus ne mentionnent jamais l'intervention des agents voyers contrairement à ce qui a pu être relevé dans l'arrondissement de la Tour du Pin. Ainsi, dans les ateliers des communes de Saint-Julien¹⁵⁹⁴ et Arzay¹⁵⁹⁵ le maire est seul à surveiller et diriger les ateliers et dans celle de Bossieu¹⁵⁹⁶ c'est un membre du conseil municipal qui exerce cette fonction. Sans que la fonction de la personne dirigeant les travaux soit précisée, il est mentionné dans les autres communes qu'il y a bien une personne qui dirige les travaux mais qui n'est pas un agent voyer. Ainsi, dans les communes de Diemoz¹⁵⁹⁷ et Meyrié¹⁵⁹⁸, il est indiqué que les ateliers sont dirigés par un « *chef d'atelier* » ou comme c'est le cas pour celles de Nantoin¹⁵⁹⁹ et Semons¹⁶⁰⁰, par un « *surveillant* ». On peut penser que le fait que toutes les communes de l'arrondissement de Vienne n'aient pas bénéficié des services d'un agent voyer est le résultat de la faiblesse de leur nombre pour s'occuper de toutes les communes. Dans ces cas, les maires ont alors pris eux-mêmes en charge la direction des travaux ou ont fait appel à un homme de confiance de la commune capable de se charger de cette tâche. Le paiement des ouvriers selon le salaire décidé par la municipalité intervient une fois les travaux réalisés. Le mandat de la subvention est versé sur ordre du préfet dans la caisse municipale à la suite de la justification auprès de lui de l'exécution des travaux qui doit être faite par la présentation des états de journées émargés par les

¹⁵⁹³ « *J'ai l'honneur de vous transmettre la liste des communes de mon arrondissement qui viennent d'être comprises dans la répartition des fonds mis à la disposition de M. le préfet pour la création d'ateliers de charité. J'engage M. les maires à se concerter avec les voyers auxiliaires avant l'ouverture des ateliers. Veuillez donner à ces derniers telles instructions que vous jugerez utiles* ». ADI 4Z122, Lettre du sous-préfet de Vienne à l'agent voyer d'arrondissement du 4 mai 1855.

¹⁵⁹⁴ ADI 6X10, voir l'« *Etat des journées faites sur les chemins vicinaux de Saint Julien sous la surveillance immédiate du maire de la commune* » dressé par lui le 10 juin 1855.

¹⁵⁹⁵ ADI 6X10, « *Rôle d'ouvriers employés du 1er au 10 mai 1855 inclusivement sur les chemins vicinaux d'Arzay à St Jean* » dressé par le maire n. d.

¹⁵⁹⁶ On apprend que dans cette commune que les « *travaux ont été exécutés du 18 mai au 31 du même mois, et sous la continuelle surveillance de M. Pion François membre du conseil municipal et ancien maire de cette commune* ». ADI 6X10, « *État des travaux faits sur le chemin vicinal de cette commune appelée vie Gallet ou de Bossieu à Faramans* » dressé par le maire le 13 juin 1855.

¹⁵⁹⁷ ADI 6X10, « *État des journées faites en atelier de charité dans la commune de Diemoz pendant le mois d'Avril 1855* » dressé par le chef d'atelier le 28 avril 1855.

¹⁵⁹⁸ ADI 6X10, « *État des journées faites sur le chemin vicinal de Meyrié à Bourgoin embranchant sur le chemin de grande communication n°25 du 14 mai au 2 juin 1855* » dressé par le chef d'atelier le 4 juin 1855.

¹⁵⁹⁹ ADI 6X10, « *État des travaux faits sur le chemin vicinal n°8 de la Côte à Nantoin sous la surveillance du sieur Clavel André à Nantoin en mai 1855* » dressé par le surveillant le 16 mai 1855.

¹⁶⁰⁰ ADI 6X10, « *Rôle des manœuvres employés du 28 mai au 5 juin 1855 inclusivement sur le chemin vicinal n°27 de Semons à Ornacieux* » dressé par le surveillant le 6 juin 1855.

ouvriers, certifiés par le maire et visés par le sous-préfet¹⁶⁰¹. À l'exception de quelques variations suivant les périodes touchant les modalités de surveillance des ateliers ou la justification de l'emploi des fonds, le même cadre d'organisation des ateliers de charité fut établi dans le Dauphiné durant toute la période couvrant le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. Bien que les ateliers de charité soit une régie, plusieurs éléments en font un mode de travail particulier qui se distingue de la régie ordinairement mise en place pour les travaux publics.

b. Les éléments de distinction de la régie ordinaire

Au regard de la description des ateliers de charité faite ci-dessus, leur distinction avec la régie ordinaire peut paraître assez ténue. Intégralement effectuée sous le contrôle de la puissance publique, la description de l'organisation des ateliers de charité semble peu ou prou identique à celle de la régie employée pour les travaux publics ordinaires des collectivités publiques. Pour s'en convaincre il est ainsi significatif qu'à plusieurs reprises les deux termes soient confondus. Cette confusion apparaît essentiellement lors de l'organisation des travaux de secours dans les Hautes-Alpes entre 1819 et 1831 sur initiative des autorités départementales. Au cours de cette période, le préfet laisse le choix aux autorités municipales de réaliser des travaux de secours selon deux modes d'organisation. Le premier est l'adjudication et le second est l'atelier de charité. En effet, dès 1820, dans une lettre adressée aux maires des communes de l'arrondissement de Gap pour leur annoncer la somme pour laquelle chacune d'elles est comprise, le préfet donne quelques indications sur la manière d'employer ces fonds et déclare notamment que « *vous pourrez faire faire les réparations soit en établissant un atelier de charité, soit en passant une adjudication selon que vous le jugerez plus utile et profitable dans l'intérêt public* »¹⁶⁰². Cependant, le trouble apparaît lorsque l'on constate que dans l'arrêté du préfet intervenu quelques mois auparavant désignant l'ensemble des communes subventionnées que les deux modalités d'organisation sont « *l'adjudication* » d'une part et « *les travaux faits par économie* »¹⁶⁰³ d'autre part sans que le terme d'« *atelier de*

¹⁶⁰¹ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous préfets de Vienne et Saint Marcellin du 16 avril 1855.

¹⁶⁰² ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des communes chefs-lieux de canton de l'arrondissement de Gap du 16 juin 1820.

¹⁶⁰³ ADHA 3O14386, Article 4 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 30 avril 1820.

charité » ne soit plus mentionné. La régie désignée ici par le terme de « *travaux par économie* » serait alors employé sans distinction avec celui d'ateliers de charité pour désigner la même réalité. Cette confusion est en outre confirmée par la formulation de l'article 5 de l'arrêté pris l'année suivante par le préfet des Hautes-Alpes pour les mêmes raisons. Il y expose à nouveau les diverses modalités selon lesquelles les fonds peuvent être employés pour venir en aide aux indigents valides. Mais s'il précise à nouveau sans ambiguïté que les travaux peuvent être « *exécutés par adjudication en entreprise* », il est plus flou sur la dénomination de la deuxième modalité en disposant que « *quant aux travaux faits par économie, le commissaire nous informera des mesures qu'il aura prises avec l'autorité locale pour établir un atelier de charité* »¹⁶⁰⁴. Par conséquent, les ateliers de charité semblent donc assimilés aux travaux par régie. L'arrêté du 20 janvier 1823 « *sur les ateliers de charité et autres travaux d'utilité communale, portant création de voyers* » prévoit à nouveau dans son article 12 que les fonds votés par le conseil général pourront être employés soit par le biais d'« *ateliers de charité* » soit par « *adjudication* »¹⁶⁰⁵. Ateliers de charité et régie semblent donc être des termes employés indifféremment puisque dans tous les cas il est toujours prévu deux modes d'exécution, l'adjudication et un autre dénommé soit travaux par économie ou ateliers de charité¹⁶⁰⁶.

Cependant, lorsque l'on y regarde d'un peu plus près, cette première impression de confusion semble dissimuler l'existence d'une véritable distinction entre les deux notions. Ainsi, dans certains des arrêtés du préfet par lesquels il ordonne le mandatement des fonds au nom des communes ou particuliers ayant réalisé des travaux, il évoque « *les divers états de travaux faits dans le courant de l'hiver dernier soit par adjudication, soit par des ateliers de charité ou enfin par régie* »¹⁶⁰⁷. Contrairement aux règlements du préfet qui prévoient seulement deux modes d'exécution des travaux, ce sont bien trois modes qui sont en réalité exécutés avec les fonds votés par le conseil général des Hautes-Alpes¹⁶⁰⁸. Ils semblent donc correspondre à des types d'organisation bien distincts ce qui

¹⁶⁰⁴ ADHA 3014387, Article 5 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 avril 1821.

¹⁶⁰⁵ ADHA 31K8, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

¹⁶⁰⁶ Cette confusion n'est pas spécifique à la période et au lieu. Dans les ateliers de charité de La Mure mis en place dans les années 1890, l'emploi des deux termes semblent presque indifférent puisque dans la même lettre le conseil municipal de la ville après avoir expliqué que les travaux seront faits « *au moyen des ateliers de charité* » termine sa délibération en arrêtant que les crédits « *seront employés, comme il est dit plus haut, en régie* ». ADI 20 269/2, Délibération du conseil municipal de la Mure du 25 janvier 1899.

¹⁶⁰⁷ ADHA 3014387, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 14 avril 1822.

¹⁶⁰⁸ Ce constat peut être fait tout au long de la période durant laquelle le département des Hautes-Alpes vote des fonds pour des travaux de secours s'étalant entre 1819 et 1831. Les travaux se répartissent entre les travaux faits par adjudications, régie ou ateliers de charité. Nous étudierons plus précisément selon quelle proportion se fait la répartition entre ces différentes modalités lorsque nous aborderons de manière plus

signifie que régie et ateliers de charité ne se confondent pas. Si les ateliers de charité sont bien organisés sous la forme d'une régie en revanche, toute régie ne peut être assimilée à un atelier de charité. La différence entre ces deux modes dans laquelle la puissance publique dirige les travaux n'est jamais clairement mise en évidence. Toutefois, des indices peuvent nous permettre de la révéler. Ainsi, bien qu'à l'article 12 de son arrêté du 20 janvier 1823 le préfet ne fasse référence qu'à deux modes d'exécution, le préambule fait la distinction entre les travaux « *soit qu'ils soient exécutés par les habitans des communes, sous la surveillance de leurs magistrats immédiats, soit par régie, soit par adjudication* »¹⁶⁰⁹. On peut penser qu'à côté de la régie et de l'adjudication les travaux « *exécutés par les habitans des communes sous la surveillance de leurs magistrats immédiats* » font référence aux ateliers de charité. Cela correspondrait en effet à la description que nous avons donnée ci-dessus dont les traits caractéristiques sont la sélection d'une catégorie particulière d'ouvriers et l'organisation des ateliers sous l'autorité de la municipalité. La distinction sera encore plus clairement exprimée quelques dizaines d'années plus tard par le conseil municipal de la commune du Poët dans les Hautes-Alpes. À propos de la subvention gouvernementale que la commune a reçue, celui-ci « *juge à propos que cet emploi ne peut guère se faire que par régie par les soins et sous la surveillance de M. l'agent voyer. Il eut été bien préférable selon lui de faire employer les fonds par ateliers de charité, mais il voit l'impossibilité. Déjà des ateliers ont été ouverts par des propriétaires depuis le commencement de décembre dernier et ces travaux n'ont pu recevoir leur accomplissement par le manque de journaliers* »¹⁶¹⁰. Ici la différence entre régie et ateliers de charité apparaît plus clairement. La régie a été organisée à la place des ateliers de charité qu'il semble difficile d'organiser puisque les journaliers de la commune sont tous occupés. Il semble donc que la distinction essentielle repose ici sur la qualité des ouvriers employés pour travailler. La formule du préfet de l'Isère citée plus haut demandant à ce que les fonds provenant de la subvention gouvernementale pour l'hiver 1854-1855 soient utilisés par « *voie de régie et par ateliers de charité* »¹⁶¹¹ prend tout son sens. Les ateliers de charité constituent une régie

spécifique le rapport aux ateliers de charité qu'avait le département des Hautes-Alpes. Cf. *Infra*, tableau n°11 p. 620.

¹⁶⁰⁹ ADHA 31K8, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

¹⁶¹⁰ ADHA 3O14397, Délibération du conseil municipal de la commune du Poët du 16 février 1868.

¹⁶¹¹ La même formule est employée dans les Hautes-Alpes lorsque l'agent voyer en chef vérifie les devis. Celui-ci inscrit : « *vérifié par l'agent voyer en chef et proposé à l'approbation de M. le préfet, pour être exécuté en régie par atelier de charité, sous la surveillance des agents voyer* ». Voir les devis conservés répartis entre les côtes ADHA 3O14397 et 3O14400.

particulière dans la mesure où ils emploient une catégorie bien spécifique d'ouvriers se composant en l'espèce de journaliers de la commune. Par conséquent, la principale spécificité des ateliers de charité réside dans la sélection des ouvriers à employer ce qui va donner lieu pour cela à l'organisation par les communes de procédures particulières.

B. La procédure de sélection des assistés

Toute personne valide se présentant aux ateliers de charité n'a pas vocation à y trouver du travail. Les ateliers de charité ne sont pas destinés à garantir l'exercice d'un éventuel droit au travail puisque nous avons vu qu'une certaine catégorie sociale est particulièrement visée pour bénéficier de l'assistance que l'institution propose. L'organisation en régie des ateliers permet la réalisation de cette sélection. Les carences des sources à notre disposition ne nous permettent pas d'avoir une connaissance complète de ces procédures établies par chacune des communes à chaque période. Aussi, il est difficile de les décrire avec exactitude. Toutefois, il apparaît avec certitude que celles-ci ne sont pas uniformes. Dans la mesure où le gouvernement ne donne aucune indication sur la manière de procéder, ce constat semble logique. Chaque commune adopte donc des procédures spécifiques mais qui semblent cependant se construire autour de logiques communes. Sans que ceux-ci soient nécessairement cumulativement présents dans toutes les procédures, il apparaît que deux critères guident habituellement la sélection des indigents. La procédure est élaborée afin de pouvoir sélectionner les individus tant en fonction de critères qualitatifs prenant en compte la situation sociale et géographique de l'indigent (1) que de critères quantitatifs permettant d'adapter le nombre d'indigents aux moyens dont la commune dispose (2).

1. Une procédure déterminée par le caractère qualitatif de la sélection

Nous avons pu mettre à jour dans nos développements précédents les conditions que doivent remplir les valides se présentant pour travailler aux ateliers de charité. Elles se divisent en deux catégories. Tout d'abord, une condition sociale, seuls les membres d'une catégorie allant de l'indigent non volontaire au petit propriétaire cultivateur en passant par les manœuvres sans travail sont admissibles aux ateliers de charité. Ensuite, une condition de domicile puisque pour être assistée la personne doit résider au sein de la commune organisatrice des ateliers. Aussi, afin de vérifier que les nécessiteux souhaitant travailler aux ateliers satisfont à ces conditions, les communes vont mettre en place des procédures administratives d'admission des indigents. Toutes ne sont pas identiques notamment dans le degré de sophistication mais toutes ont pour ambition d'être certain que ce sont les habitants valides de la commune les plus nécessiteux qui sont admis aux ateliers de charité. Ainsi, au cours de l'hiver 1817-1818, le préfet de l'Isère donne des consignes très claires sur la manière dont la ville de Grenoble doit utiliser la subvention que lui a attribuée le gouvernement. Sa principale préoccupation est « *de ne laisser admettre sur les travaux que les individus les plus nécessiteux* »¹⁶¹². Pour cela il demande à ce que ne soit admis sur les ateliers « *que des individus qui seront porteurs d'un certificat d'indigence absolue délivré par [le maire]* »¹⁶¹³. Les certificats délivrés par le maire permettent non seulement de s'assurer que les fonds ne « *profitaient qu'aux véritables indigents* » mais également que ces secours « *ne profitaient qu'à des indigents domiciliés à Grenoble* »¹⁶¹⁴. Le préfet engagera d'ailleurs le maire à affiner sa sélection des indigents. Selon lui, « *sans rien changer aux dispositions qui vous laissent le soin de délivrer les certificats* », il lui paraît néanmoins nécessaire de porter « *une modification qui est tout à fait dans l'intérêt des pauvres* ». Aussi, non seulement les ouvriers doivent être domiciliés à Grenoble mais le préfet ajoute que les secours doivent être distribués de manière égale entre les différentes parties de la ville et pour cela il faut « *proportionner la quantité de billets de travail à la population indigente respective de chaque paroisse* ». Pour cela, le préfet demande à ce que ce soit les curés de chaque paroisse qui présélectionnent les indigents puisqu'ils « *connaissent les besoins des familles* ». Cette

¹⁶¹² AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 10 novembre 1817.

¹⁶¹³ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 1^{er} décembre 1817.

¹⁶¹⁴ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 19 décembre 1817.

nouvelle décision n'est cependant pas venue de la pure initiative du préfet. Il explique en effet que cette règle qui « *distribuerait à peu près également les secours entre les paroisses* », aurait aussi l'avantage de « *nous débarrasser de toutes les plaintes* »¹⁶¹⁵. Par conséquent, on peut penser que c'est à la suite de réclamations des indigents que les règles de sélection des indigents ont été précisées. Le préfet ayant peur des désordres et ainsi sensible aux protestations des indigents puisqu'il est toujours attentif à ne pas être accablé « *d'une foule de réclamations qu'il vaut mieux éviter* »¹⁶¹⁶. La commune de Grenoble semble avoir maintenu un système de sélection assez similaire par la suite. Au cours de l'hiver 1846-1847, les ateliers de charité de Grenoble organisés grâce aux subventions du Gouvernement ne sont ouverts qu'aux ouvriers porteurs d'un certificat délivré cette fois par le bureau de charité de la ville¹⁶¹⁷. L'attention prêtée à la sélection des indigents fut tout aussi grande en 1842, mais la procédure un peu différente. Aucun certificat n'est donné par la mairie, en revanche, l'admission des ouvriers aux ateliers est déterminée par la ville en accord avec le conducteur qui dirige les travaux. En effet dans un premier temps, le maire établit une « *liste des ouvriers malheureux et sans travail* »¹⁶¹⁸ de 70 noms, avec leur adresse et le nombre d'enfants à leur charge. On apprend tout d'abord que ce sont les « *noms des malheureux présentés ou qui se sont présentés* » pour participer aux ateliers de charité. Par conséquent, on trouve à la fois des personnes venues de leur plein gré et d'autres présentées certainement par le bureau de bienfaisance¹⁶¹⁹ ou toute autre personne ou institution charitable connaissant bien les pauvres de Grenoble. Parmi ces personnes, le maire décide ensuite qui est dans la position de recevoir des secours par le biais des ateliers de charité et surtout qui ne l'est pas. En effet, aux côtés de certains noms il appose des annotations, telles qu'« *il n'est pas malheureux* » pour quinze personnes ou qu'« *il peut attendre les beaux jours* » pour deux d'entre elles. Plus rarement pour certaines, il insiste sur leur situation particulièrement difficile. Par exemple, Amodru Jean est décrit comme « *malheureux* » et pour Pélicier André on

¹⁶¹⁵ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 5 janvier 1818.

¹⁶¹⁶ *Ibid.*

¹⁶¹⁷ L'article 1 de l'arrêté municipal du 28 novembre 1846 prévoit que « *l'admission [aux ateliers] aura lieu sur la présentation d'un certificat délivré par le bureau de charité* ». AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

¹⁶¹⁸ AMG 2Q6, « *Liste des ouvriers malheureux et sans travail* » dressée par le maire Berriat datée du 14 février 1842.

¹⁶¹⁹ Dans la rubrique « *observation* » de cette liste de personnes, on trouve pour certaines d'entre elles le nom d'un bureau de bienfaisance. Par exemple, pour Sassiât Joachim, il est indiqué « *quatrième bureau de bienfaisance* ». Idem pour Moissat Pierre qui semble être inscrit au huitième et Ogier Louis au treizième. AMG 2Q6, « *Liste des ouvriers malheureux et sans travail* » dressée par le maire Berriat datée du 14 février 1842.

apprend qu'« *il a sa femme estropiée* ». Parfois, ce sont les qualités morales de la personne qui sont mises en avant et qui sont toujours liées à son service dans l'armée. Ainsi, Mazet Joseph est qualifié de « *bon militaire* », Vallier Antoine est un « *ancien militaire, brave homme* » et il est mentionné pour Jallat Joseph que ses « *deux enfants sont en service* ». Cette liste ne donne pas cependant un droit à certain et une interdiction à d'autres de participer aux ateliers de charité, simplement « *les notes que cet état contient à la colonne d'observation* » doivent servir au conducteur de l'atelier « *pour le choix des hommes qui se présenteront à lui* »¹⁶²⁰. En dernier lieu c'est donc le conducteur qui décide qui sera admis ou pas. On peut donc penser que cette liste permet surtout de déterminer qui doit être aidé en priorité¹⁶²¹. Que ce soit le maire qui décide seul ou assisté par le bureau de bienfaisance ou le conducteur de l'atelier, ce type de sélection organisée administrativement n'est pas propre au département de l'Isère et à la ville de Grenoble. Dans son règlement du 12 février 1845, le préfet de la Drôme souhaite que les comités de secours que chaque commune est tenue de mettre en place aient la charge de l'organisation des ateliers de charité. Ils devront notamment établir « *la liste nominative des indigents en état de travailler* ». Cette liste sera transmise au maire qui les invitera à se rendre sur l'atelier « *munis d'une autorisation de sa part* »¹⁶²².

Bien que n'organisant pas une procédure aussi sophistiquée que dans les textes évoqués ci-dessus, les pratiques ordinairement établies par les communes pour choisir les indigents admissibles aux ateliers semblent relever d'une logique similaire. Ainsi, dans le département de la Drôme en 1830, plusieurs communes ont manifesté leur volonté de sélectionner leurs ouvriers. Dans chacune d'entre elles le procédé est similaire dans la mesure où il consiste en l'établissement d'une liste des habitants les plus nécessiteux qu'il convient d'employer aux ateliers dressée le plus souvent par le maire ou un membre du conseil municipal de la commune¹⁶²³ ou, plus rarement, par le bureau de bienfaisance¹⁶²⁴.

¹⁶²⁰ *Ibid.*

¹⁶²¹ En application du décret du 22 septembre 1848, le préfet de la Drôme demande de faire un choix entre les indigents à secourir. Pour cela il demande à ce que les agents voyers chargés de la direction des travaux s'entendent avec le maire « *relativement au choix des malheureux à occuper à occuper de préférence* ». ADD 3K27, « *Instruction du préfet relative à l'emploi des subventions allouées sur les 6 millions votés par l'Assemblée nationale pour travaux aux chemins* » datée du 21 octobre 1848.

¹⁶²² ADD 3K26, Article 11 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 12 février 1845.

¹⁶²³ Le conseil municipal de la commune du Grand Serre déclare que « *les indigents de cette commune seront seuls appelés aux dites réparations* », ADD 151X2, Délibération du conseil municipal de la commune du Grand Serre du 15 février 1831. Celui de la commune du Rac a quant à lui « *fait choix des familles les plus nécessiteuses et les a occupés* », cf. ADD 151X2, délibération du conseil municipal du Rac du 4 mars 1831. La commune du Bourg-du-Péage décide que les secours « *seroient employés à faire travailler les nommés ci-après comme étant des plus indigents de cette commune* », ADD 151X2, Délibération du conseil municipal du 10 février 1831. La commune de Marniac compte « *faire travailler*

En dehors de Grenoble dont l'importance de la ville et le nombre de sa population nécessite des procédures assez complexes, le reste des villes de l'Isère semblent avoir adopté des modalités proches de celles de la Drôme à l'image de la commune d'Avallon où le maire a fait travailler aux ateliers de charité « *les ouvriers de la commune qui ont été reconnus par le conseil municipal avoir besoin de secours* »¹⁶²⁵. Nos sources sont moins abondantes concernant les modalités de sélection établies dans les Hautes-Alpes. Le sous-préfet d'Embrun nous apprend qu'elle est envisagée puisqu'il précise au préfet des Hautes-Alpes en 1830 qu'il compte veiller à ce que les fonds soient bien attribués aux indigents et aux indigents seulement en étant attentif « *à ce qu'il soit appelé de préférence dans les ateliers les individus qui ont le plus grand besoin de recevoir le prix de leurs journées pour parvenir à leur subsistance et à celle de leur famille* »¹⁶²⁶. Toutefois, nous ne savons comment concrètement cette sélection a été organisée. Il faut attendre 1856, pour que nous ayons un aperçu de cette sélection. Comme dans les autres départements, c'est le maire qui semble s'en charger. Ainsi à propos de l'atelier de charité mis en place dans la commune de Saint-Firmin on apprend qu'« *une liste des plus indigents avait été dressé par M. le maire quelques uns se sont rendus à l'appel d'autres ne parurent pas à cet atelier* »¹⁶²⁷.

Ces procédures de sélection semblent toutes motivées par la crainte de recevoir des personnes simulant la misère et prenant ainsi la place des véritables indigents. En demandant au maire de Grenoble de n'accueillir dans les ateliers de charité que les individus munis d'un certificat d'indigence délivré par la mairie, le préfet de l'Isère espère que « *cette mesure écartera ces hommes qui simulent le besoin au détriment du véritable pauvre* »¹⁶²⁸. Dans la Drôme en 1830, nous avons vu que les communes ayant

les manœuvres les plus indigents de la commune », ADD 151X2, Délibération du conseil municipal de Marignac du 11 mars 1831. Celle d'Antichamp « *emploiera les ouvriers les plus nécessiteux, dont l'état sera dressé par le maire* », ADD 151X2, Délibération du conseil municipal d'Antichamp du 19 février 1831. Le conseil municipal de la commune d'Aleyrac « *considérant que cette somme ne pourrait être employée qu'à faire travailler des ouvriers indigents s'est occupé à connaître ceux de la commune qui était le plus urgent d'accorder le secours qui leur était destiné* », ADD 151X2, Délibération du conseil municipal d'Aleyrac du 12 février 1831. Le conseil municipal de Saon arrête « *qu'on ferait travailler les ouvriers les plus indigents. En conséquence, M. le maire a été prié de choisir lui-même ceux qu'il croirait devoir occuper* », ADD 151X2, Délibération du conseil municipal de Saon du 17 mars 1831.

¹⁶²⁴ Dans le règlement établi par la commune de Livron, il est prévu que « *le bureau de bienfaisance s'occupera de dresser la liste générale des indigents qui devront concourir à l'ouvrage, en y comprenant supplémentairement, les journaliers de la commune ; qui manqueraient de travail et qui pourraient avoir des besoins réels et reconnus* ». ADD 151X2, Projet d'établissement d'un atelier de travail et de charité dans la commune de Livron pour l'hiver 1831 et subséquentes s'il y échoit du 17 janvier 1831.

¹⁶²⁵ ADI 6X9, Lettre du maire d'Avallon au préfet de l'Isère du 28 février 1831.

¹⁶²⁶ ADHA 3O14419, Lettre du sous préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes du 11 novembre 1830.

¹⁶²⁷ ADHA 3O 14399, Rapport de l'agent voyer de l'arrondissement oriental de Gap du 26 avril 1856.

¹⁶²⁸ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 1^{er} décembre 1817.

organisé des ateliers de charité grâce aux subventions gouvernementales semblent toutes avoir organisé administrativement la sélection des indigents à admettre. Cette sélection était également plébiscitée par les commissaires attachés aux chemins sur lesquels il s'agit de travailler¹⁶²⁹ dont l'un d'entre eux explique que cela était nécessaire car le secours accordé ne procurera véritablement une aide que « *pourvu que le choix des individus à employer ait lieu sans partialité et que le nombre n'en soit pas accru par trop de complaisance* »¹⁶³⁰. Cette sélection semble toutefois très délicate à mener en particulier dans des périodes de forte tension politique et sociale comme c'est le cas en 1848. Alors que la société démocratique de l'Isère, portant les réclamations des ouvriers sans travail, pousse la municipalité de Grenoble à admettre le plus grand nombre d'ouvriers possible¹⁶³¹, la commission départementale de l'Isère l'engage à strictement limiter la sélection aux plus nécessiteux. Dès le premier mois d'organisation des ateliers municipaux, ce dernier juge que l'admission y a été faite de manière trop permissive. Elle affirme en effet que « *la composition des ateliers municipaux a été faite dans des proportions très larges* » et exige de ne « *plus recevoir les ouvriers qui se présentent par l'appât d'une journée plus élevée que celle qu'ils gagneraient ailleurs, mais bien et exclusivement les ouvriers d'état de la ville qui ne peuvent trouver, à cause du ralentissement de l'industrie, les moyens d'existence dans leur profession* »¹⁶³². Et effectivement, il ne semble pas que la sélection des ouvriers se fasse de manière très rigoureuse. Dans le cadre d'une réunion de la commission des ateliers municipaux, le maire demande au chef du service de la voirie, l'architecte voyer de la ville de lui transmettre, « *l'état nominatif de tous les ouvriers actuellement employés dans les ateliers municipaux, en ayant soin de désigner les plus et les moins nécessiteux d'entre eux, les bons et les mauvais travailleurs, et enfin ceux qui n'ont pas leur domicile dans la commune* »¹⁶³³. Par conséquent, au sein de ces ateliers on peut trouver des ouvriers plus

¹⁶²⁹ Le commissaire Archinard prévoit que le « *conducteur des travaux désigné et choisi par l'ingénieur, s'adresserait au maire de la commune d'Alex pour avoir les noms des ouvriers indigents de sa commune, et les appeler, on prieroit le maire de lui envoyer ceux qui lui seraient connus* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire Archinard au préfet de la Drôme du 15 décembre 1830. De même, le commissaire du chemin de Tain à Roybon demande au préfet : « *afin de remplir le but que se propose le gouvernement, ne pensez-vous pas, M. le préfet, qu'il seroit à propos de faire dresser par MM. le maire, en conseil municipal dans toutes les communes que parcourt le chemin, une liste des hommes que leur position met dans le cas d'être employés préférentiellement à tous autres* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Tain à Roybon au préfet de la Drôme du 28 novembre 1830.

¹⁶³⁰ ADD 151X1, Rapport du commissaire sur le chemin de Poyols à Jonchères non daté.

¹⁶³¹ Cf. *Supra* p. 385.

¹⁶³² AMG 2Q6, Lettre de la commission départementale de l'Isère au maire de Grenoble du 7 avril 1848.

¹⁶³³ AMG 2Q6, Lettre du premier conseiller municipal aux membres de la commission pour les ateliers municipaux du 3 mai 1848.

ou moins nécessaires n'ayant pas forcément leur domicile à Grenoble. Cela va donc à l'encontre des critères mis en place. On peut donc penser que cette demande de renseignements du maire est réalisée dans l'optique de corriger cette situation. En effet, il explique que « *la véritable position de tous les ouvriers employés dans les ateliers municipaux ne nous est pas encore connue, et il paraît certain qu'il s'en trouve parmi eux qui pourraient se passer des secours de la ville* », notant par ailleurs que « *plusieurs ont refusé le travail qui leur était offert par des particuliers* »¹⁶³⁴. Malgré ces difficultés, la municipalité va tout de même tenter de faire le tri parmi les ouvriers en instituant une commission spéciale pour cela¹⁶³⁵.

La détermination des indigents en fonction de leur qualité, c'est-à-dire du degré de misère dans lequel ils se trouvent de façon à n'aider en priorité que les plus malheureux est indispensable. Cela provient donc en premier lieu de la nécessité de donner à ceux qui ont le plus de besoins. Mais cette sélection est également nécessaire à cause du caractère limité des ressources. Cela a pour conséquence de rendre difficile l'assistance de tous les malheureux. Aussi, le contrôle de la situation sociale de l'habitant de la commune organisatrice des ateliers de charité se double d'un objectif plus quantitatif consistant à limiter le nombre d'indigents admis afin de faire en sorte de procurer l'aide la plus efficace possible en fonction du budget à la disposition de chaque commune.

2. Une procédure déterminée par le caractère quantitatif de la sélection

Les ateliers de charité ne sont pas une institution destinée à garantir le droit au travail. Aussi, les ressources à disposition des pouvoirs publics ne sont jamais illimitées et bien souvent ne sont pas en adéquation avec le nombre réel de pauvres à secourir. À ce titre, l'exemple de la commune de Saint Bonnet dans les Hautes-Alpes est frappant. Au

¹⁶³⁴ AMG 2Q6, Lettre du maire de Grenoble à M. Cottavos, trésorier de la commission des ateliers municipaux, du 12 mai 1848.

¹⁶³⁵ « *Le citoyen Bovier-Lapierre rapporteur de la commission spéciale qui fut instituée hier pour le travail d'élimination qu'il avait été question de proposer dans la liste des ouvriers occupés aux ateliers municipaux, explique que le nombre total des travailleurs inscrits est de 494 ; que sur ce nombre et d'après la vérification attentive qui en a été faite avec les indications des membres du bureau de bienfaisance, on pourrait fixer à 88 les ouvriers les moins nécessaires ou plus exempts d'obstacles à trouver de l'occupation ailleurs* ». AMG 1D17, Délibération de la commission municipale de Grenoble du 6 mai 1848.

cours de l'hiver 1855-1856, le maire de la commune explique que dans ses ateliers de charité établis grâce à la subvention du gouvernement « *de 50 à 70 indigents y ont été journellement occupés à défoncer cette terre ne pouvant y occuper tous ceux qui avaient droit de s'y faire admettre nous avons été obligés d'alterner* »¹⁶³⁶. Du fait du caractère limité des ressources à la disposition de la commune, il est impossible à la commune d'employer toutes les personnes qui auraient pourtant le « *droit de s'y faire admettre* » du fait de leur situation sociale. Pour pallier cette difficulté la commune décide de limiter le temps de présence de chaque indigent dans les ateliers de charité de façon à ce que tous puissent participer un peu aux secours. Toutes les communes n'ont toutefois pas adopté cette solution. Certaines ont décidé de plutôt en limiter l'accès à un nombre fixe d'indigents qui resteraient constamment employés dans les ateliers. C'est le choix de la commune de Grenoble pour les ateliers de charité mis en place au cours de l'hiver 1817-1818. En plus d'exiger que seuls les indigents porteurs d'un certificat délivré par le maire ne puissent être admis aux ateliers de charité, le préfet de l'Isère demande à ce que « *le nombre n'en doit pas excéder cent* »¹⁶³⁷. Mais ces cent ouvriers doivent toujours rester les mêmes du début à la fin des travaux. Le préfet a reçu des réclamations dans lesquelles « *plusieurs journaliers indigents se plaignent d'avoir été renvoyés de l'atelier de la rive droite du Drac et remplacés par d'autres* ». Le maire a en effet pris le parti de chercher « *à procurer, tour à tour, des moyens d'existence à différentes familles* ». Or, même si le préfet admet que cette mesure « *sans doute est dictée par un motif louable* », il estime néanmoins que « *ne pouvant entretenir que cent individus par jour, la justice veut que les premiers qui ont été appelés aux travaux, continuent à jouir de ce bienfait* »¹⁶³⁸. La logique est donc que faute de moyens, il faille plutôt s'attacher à aider le mieux possible un petit nombre de personnes plutôt qu'offrir une aide faible pour un plus grand nombre de pauvres. Elle sera reconduite à Grenoble au cours de l'hiver 1846-1847. Là encore, le bureau de charité qui est chargé de délivrer des certificats d'indigence indispensables pour être reçu aux ateliers de charité doit également « *constater le nombre des personnes qui se trouvent dans le cas d'être admises sur les ateliers que la ville se propose d'ouvrir pour procurer du travail à la classe pauvre pendant la mauvaise saison* », nombre qui sera également fixé à cent¹⁶³⁹. En 1848, ce même procédé est reconduit par le maire Frédéric Taulier qui précise en outre que ces travaux doivent durer tout le temps de la

¹⁶³⁶ ADHA 3 O 14398, Lettre du maire de Saint Bonnet au préfet des Hautes – Alpes du 14 mars 1856.

¹⁶³⁷ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 1^{er} décembre 1817.

¹⁶³⁸ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 19 décembre 1817.

¹⁶³⁹ AMG 2Q6, Délibération du bureau de charité du 22 novembre 1846.

mauvaise saison c'est pourquoi il vaut mieux assister longtemps un petit nombre de personnes qu'un nombre plus important sur une courte période¹⁶⁴⁰. La faiblesse des fonds oblige donc à restreindre le nombre d'indigents en dépit du fait que certains d'entre eux seraient pourtant légitimes à recevoir des secours par le biais des ateliers de charité. La situation sera particulièrement critique en 1848 suite à la révolution de février. Les fonds sont largement insuffisants dans un contexte où les ouvriers sans travail comptent beaucoup sur l'intervention des pouvoirs publics pour leur fournir du travail. Aussi, à Grenoble et Vienne où furent mis en place des ateliers municipaux s'est posée la question de l'exclusion de certains indigents venus en trop grand nombre dans les ateliers installés par des municipalités insuffisamment dotées financièrement. Comme nous l'avons vu ces exclusions ont eu lieu à Grenoble mais cela ne suffit pas à résoudre le problème du manque d'argent. En effet, les ouvriers demandant du travail sont très nombreux, aussi il est difficile de véritablement en réduire le nombre¹⁶⁴¹. Pourtant la somme affectée par la ville de Grenoble n'a pas été négligeable puisque sur la période allant de mars et juillet 1848 ce sont 90569,08 francs qui y ont été employés provenant à la fois du produit de souscriptions publiques et de crédits municipaux. Le problème semble avoir été encore plus aigu dans la ville de Vienne à la même période. Fernand Rude expose en effet les difficultés rencontrées par la ville pour freiner les admissions aux ateliers. Etablis au début du mois de mars ces derniers emploient dès les premières semaines un nombre très important d'ouvriers qui met rapidement à mal le budget municipal¹⁶⁴². Malgré les

¹⁶⁴⁰ « Comme il importe que les moyens d'existence qu'il s'agit de fournir aux ouvriers indigents puissent leur être conservés jusqu'au moment où les travaux de la campagne pourront commencer, vous aurez soin de faire exécuter ceux qui font l'objet de la présente lettre avec une certaine mesure, et n'y employant pas un trop grand nombre d'ouvriers à la fois et de manière, en un mot qu'ils puissent y trouver de l'occupation pendant tout le mois courant et une partie du mois prochain ». AMG 2Q7, Lettre du maire de Grenoble au jardinier en chef de la ville du 6 février 1848.

¹⁶⁴¹ Nous avons vu plus haut que la commission spéciale instituée par la ville de Grenoble a décidé d'exclure 88 ouvriers parmi les moins nécessiteux sur les 494 employés au total. Mais le maire observe qu'il convient cependant « d'en ajouter un certain nombre d'autres qui ont été pourvus de cartes pour demander du travail et qui n'ont pu encore en obtenir. Il propose de les admettre en remplacement de ceux qu'il est question d'écarter. Et en les admettant, ce qu'il est impossible de ne pas faire, on est amené à reconnaître que l'élimination ainsi contrebalancée par des admissions nouvelles, ne retranche rien ou à peu près rien à la difficulté pour la ville de pourvoir à l'entretien, à la continuation de ces ateliers au-delà de huit jours, puisque ce court délai suffira pour absorber toutes les ressources disponibles ». AMG 1D17, Délibération de la commission municipale de Grenoble du 6 mai 1848.

¹⁶⁴² « Dès la première semaine, on compte 154 ouvriers employés sur ces chantiers et leur nombre ne cesse de fait que croître [...]: au début avril il dépasse 300 ». Ainsi, très rapidement, « les ressources municipales ne permettaient plus de donner du travail à tous les ouvriers ». Fernand Rude, « L'arrondissement de Vienne en 1848 », in Esmonin et alii, *La révolution de 1848 dans le département de l'Isère*, imprimerie Allier, Grenoble, 1849, p. 307-308.

renvois décidés par la commission municipale début mai¹⁶⁴³, le nombre d'ouvriers dans le plus grand besoin se présentant aux ateliers communaux est toujours plus nombreux et l'on passe de 154 en mars à environ 600 ouvriers fin juillet¹⁶⁴⁴. Dans un contexte où le budget municipal connaît un fort déficit, la municipalité décide à la fois de procéder à des éliminations d'ouvriers et de durcir les conditions d'admission aux ateliers¹⁶⁴⁵. Si elle parvient à quelques résultats en réduisant le nombre des ouvriers à 280 au cours des mois de septembre et d'octobre, l'approche de l'hiver augmente le nombre de travailleurs sans ressources venant réclamer du travail aux ateliers qui de ce fait voient leurs effectifs presque doubler¹⁶⁴⁶.



¹⁶⁴³ « Le 1^{er} mai, la commission municipale décide le renvoi, avec une indemnité d'une journée de travail, de 87 ouvriers employés aux ateliers communaux ». *Ibid.*, p. 308.

¹⁶⁴⁴ L'incapacité de l'autorité municipale à juguler le nombre d'admissions aux ateliers est avouée par le maire de la ville de Vienne qui déclare début juin que « Nous avons en ce moment près de Six cents ouvriers dans nos ateliers communaux. Nous résistons chaque jour aux admissions ; et cependant il faut en définitive céder devant le besoin démontré. C'est à effrayer. Nous allons être sous peu de jours littéralement à bout de ressources ». *Ibid.*, p. 366.

¹⁶⁴⁵ « Le 18 juin, la commission charge son comité du travail de rédiger un règlement des ateliers communaux et de procéder à un recensement par catégorie les travailleurs des chantiers « pour statuer sur les éliminations » ; enfin elle décide de n'admettre à l'avenir les ouvriers étrangers à l'industrie drapière qu'à la condition qu'ils travailleront à la tâche ». Mais à nouveau ces mesures semblent avoir été insuffisantes puisque le maire de la ville, Victor Faugier, écrit en juillet un long rapport sur la situation de Vienne : « les ateliers communaux ont pris un développement des plus déplorable et qui devient ruineux pour les finances municipales. Nous avons en ce moment, nous sommes obligés d'avoir de sept à huit cents ouvriers à la journée ou à la tâche. L'exemple qui est donné par le gouvernement comme l'épuisement de nos finances commanderaient de supprimer ou au moins de réduire considérablement les ateliers ; mais nous sommes si loin de pouvoir le tenter que, si on nous laisse sur la pente qui nous entraîne, nous aurons à la fin de ce mois plus de 1200 ouvriers nouveaux sans travail à ajouter à ceux qui sont déjà dans les ateliers ». La situation évolue peu jusqu'en septembre où le conseil municipal décide après de vifs débats déclare « définitivement close la liste des ateliers municipaux, adopte le système du paiement à la tâche et décide de ne maintenir dans ces ateliers que les travailleurs ayant cinq ans de domicile à Vienne. De plus, sont exclus des chantiers tous les jeunes de 20 à 25 ans non soutiens de famille ». En plus de limiter considérablement l'accès aux ateliers le conseil municipal décide d'encourager les ouvriers sans travail viennois exclus des ateliers souhaitant partir travailler dans d'autres villes voire même dans d'autres pays : « le 23 [septembre], comme plusieurs jeunes ouvriers congédiés manifestent l'intention de se rendre à Chambéry, le conseil autorise l'allocation à chacun d'eux et à tous ceux qui voudront se transporter dans une autre ville, d'une somme de quinze francs outre les frais de passeport. Enfin, le 28, Faugier signale au préfet que cent à deux cents chômeurs viennois sont prêts à se rendre en Algérie soit comme colons cultivateurs, soit comme ouvriers d'art ». *Ibid.*, p. 366-369 et 397-399.

¹⁶⁴⁶ *Ibid.*, p. 398.

L'étude des raisons pour lesquelles les ateliers de charité ont été à nouveau préconisés au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle ainsi que la description des caractéristiques distinctives de cette institution permet de mettre en évidence la rupture significative qui a eu lieu avec la période précédente. L'indigent valide se trouve au cœur de la réglementation encadrant le fonctionnement des ateliers de charité alors que les révolutionnaires l'avaient relégué au second rang derrière l'impératif d'utilité économique des travaux qu'il devait réaliser.

Assister le pauvre valide en chômage et préserver la société des dangers qu'il représente (mendicité, révolte) sont les motivations à la base de l'établissement des ateliers. Elles sont aussi les sujets de controverses théoriques qui agitent la doctrine et les gouvernants. Si l'assistance par le travail est considérée comme la seule à laquelle puisse prétendre le pauvre capable de travailler, elle est aussi porteuse de dangers importants pour l'ordre social et doit par conséquent être organisée avec parcimonie de manière à ne jamais pouvoir dévier vers la reconnaissance d'un droit de l'individu à réclamer du travail à l'État. Tous ces éléments trouvent leur traduction dans le cadre juridique donné à l'institution. Centrée autour du traitement de la pauvreté valide, la principale préoccupation des autorités sera de s'assurer que ce sont bien les véritables indigents valides qui ont accès à ces travaux. Par conséquent, la question de la sélection des indigents est au cœur de l'attention des pouvoirs publics et motive notamment le choix de la régie comme mode d'exécution des travaux au détriment de l'adjudication. Mais afin d'éviter l'écueil de l'obligation de l'État de donner du travail aux individus en chômage, ces ateliers doivent toujours être organisés de manière exceptionnelle et provisoire, toute reconduction automatique de l'institution d'année en année étant proscrite.

En ce que le traitement de la pauvreté est au centre des préoccupations, la rupture est donc nette avec la période révolutionnaire. Par ailleurs, les ateliers de charité de l'après Révolution ne constituent pas un simple retour aux pratiques d'Ancien Régime. D'une part, le cadre juridique concernant la sélection des indigents et le choix du mode d'exécution des travaux est beaucoup plus clair. D'autre part, la place donnée à l'exigence d'utilité des travaux est plus précise. En effet, nous avons pu voir que sous l'Ancien Régime, les différentes autorités en charge de l'organisation des ateliers, que ce soit les contrôleurs généraux des finances ou les intendants, découvrent la difficulté de satisfaire cette exigence tout en venant en aide aux indigents. Aussi au cours de cette

période nous avons pu constater que ces autorités, mues par le désir ne pas gaspiller l'argent public, ont essayé de trouver comment employer les fonds des ateliers de charité de la manière la plus utile possible. Cet impératif d'utilité des travaux a donc pris de plus en plus de place dans la réglementation, l'apothéose ayant eu lieu sous la période révolutionnaire au cours de laquelle le traitement de la pauvreté fut presque complètement éclipsé. Aussi, après avoir eu une telle importance, il paraîtrait surprenant qu'il ait totalement disparu de la réglementation même si cette dernière s'est recentrée prioritairement sur le traitement de la pauvreté. En effet, tout comme leurs prédécesseurs, il est toujours inenvisageable pour les organisateurs des ateliers de charité que les ouvriers soient payés sans qu'un réel travail n'ait été effectué en contrepartie. Pour eux, toute la problématique sera donc de chercher à « domestiquer » cet impératif attaché à la notion d'ateliers de charité depuis ses débuts de manière à ce qu'il ne prenne jamais l'ascendant sur la prise en charge des pauvres valides. Ainsi, tout comme le secours extraordinaire aux indigents valides s'est imposé en tant que fonction essentielle des ateliers de charité, l'utilité des travaux a vu sa place clarifiée, elle devient subsidiaire dans le fonctionnement de l'institution.

Chapitre second.

La réalisation de travaux utiles : une fonction subsidiaire des ateliers de charité au XIX^e siècle

Trouvant leur source dans le « *souci séculaire de mise au travail des pauvres valides* »¹⁶⁴⁷, les ateliers de charité avaient pour ambition initiale de fournir un secours aux pauvres en leur faisant produire un travail utile. Or, le bilan de l'organisation de l'institution au cours des dernières décennies du XVIII^e siècle a démontré le caractère irréalisable de ce projet. La recherche de l'utilité des pauvres a pour conséquence la mise à l'écart du traitement de la pauvreté si bien qu'aucun des deux objectifs ne parvient à être rempli. Le XIX^e siècle rompt avec cette logique et se caractérise au contraire par l'établissement d'une assistance des pauvres valides où l'exigence de les rendre utiles par le travail s'efface de plus en plus derrière la primauté donnée au traitement de la pauvreté valide. Il est désormais établi par l'expérience que le régime des ateliers de charité ne permet pas d'améliorer sensiblement l'état des infrastructures du pays. En lui assignant désormais pour objectif principal le traitement de la pauvreté, les pouvoirs publics espèrent en faire une véritable institution d'assistance capable de trouver un remède aux phénomènes de chômage survenant au cours du nouveau siècle.

Les ateliers de charité opèrent donc une transformation subtile en ce XIX^e siècle. S'appuyant sur le constat que le pauvre ne saurait être utile, les pouvoirs publics n'en déduisent pas pour autant la nécessité de supprimer l'impératif d'utilité des travaux mais simplement de le placer au second plan. De cette manière, ils espèrent pouvoir à la fois conserver le principe d'une assistance qui ne saurait être que la contrepartie d'un travail et supprimer les obstacles qui empêchaient de remplir leur mission de secours lors des siècles précédents. Le journalier sans emploi des campagnes ou des villes que les ateliers ambitionnent d'aider a toujours l'obligation de prouver la bonne foi de son oisiveté mais en même temps pourra, contrairement aux années passées, en recevoir une contrepartie

¹⁶⁴⁷ Diane Roman, *op. cit.*, p. 174.

véritablement secourable. En opérant cette réforme des ateliers de charité, les autorités entendent remédier à des formes de chômages connues, héritées de l'Ancien Régime mais également aux nouvelles que l'évolution du contexte économique et social a fait naître au cours du siècle. Les caractéristiques de la pauvreté ont en effet changé. Aux côtés des anciennes formes de l'indigence valide, l'accélération du développement industriel qui se produit dans le dernier tiers du XIX^e engendre des besoins inédits et l'apparition d'une nouvelle catégorie de valides sans emploi, celle des « chômeurs » que les ateliers de charité ont également vocation à prendre en charge.

Cet équilibre se révèle néanmoins difficile à tenir au contact de la réalité. Le XIX^e siècle voit ainsi s'établir en parallèle deux constats qui résultent de la position subsidiaire donnée aux ateliers de charité. En reléguant l'impératif d'utilité des travaux au second plan, les pouvoirs publics traduisent clairement l'idée que les ateliers de charité ne constituent pas une réponse adaptée aux enjeux économiques du moment (section 1). Mais en le maintenant, même à un degré moindre qu'auparavant, ils laissent subsister la contradiction initiale responsable de leurs résultats décevants lors du siècle précédent. Or, le résultat de cette situation, bien loin de résoudre les difficultés passées, achève de désigner les ateliers de charité comme une forme inadaptée d'assistance par le travail qui, en plus de ne pas garantir l'utilité des travaux, apparaît toujours comme incapable de traiter la pauvreté valide aussi bien sous ses formes connues que nouvelles (section 2).

Section 1.

Les ateliers de charité au XIX^e siècle : une réponse inadaptée aux enjeux économiques

Les ateliers de charité établis dans les dernières décennies de l'Ancien Régime sont apparus à leurs concepteurs comme un moyen de mettre fin à l'état déplorable dans lequel se trouvaient les chemins vicinaux du royaume. L'exemple dauphinois montre que malgré les fonds employés chaque année pour cet objet, les ateliers de charité n'ont pas permis d'améliorer sensiblement leur situation. En ce XIX^e siècle, ils ne seront donc plus considérés comme un moyen pertinent de participer au développement de ces infrastructures routières pour lequel les pouvoirs publics vont organiser un dispositif spécifique. L'utilité des travaux réalisés par le biais des ateliers de charité n'exerce donc plus une influence déterminante sur leur fonctionnement. Précédemment, nous avons déjà montré comment la recherche de cette utilité ne peut orienter la sélection des indigents sous peine de faire perdre la qualité d'ateliers de charité à l'institution. Cela ne signifie pas qu'aucune attention n'est portée sur la nature des travaux et leur intérêt économique. Simplement, cette première observation illustre le constat plus général que cette préoccupation ne guide plus prioritairement le choix des travaux à exécuter par le biais des ateliers de charité (§1). En revanche, une fois ces travaux sélectionnés, les fonds qui leur sont affectés ne sauraient être employés en pure perte. La notion d'utilité reprend donc toute son importance au niveau de la réalisation des travaux en influant fortement sur la condition des assistés (§2).

§1. L'influence modeste de l'objectif d'utilité des travaux sur le choix des ouvrages

La rupture entre la période révolutionnaire et le XIX^e siècle apparaît clairement lors de la phase de choix des travaux que les ateliers de charité doivent permettre d'exécuter. Sous la Révolution française, les ateliers de charité avaient avant tout pour fonction de permettre la réalisation de travaux indispensables pour favoriser la prospérité économique du pays. Dans ce cadre, la priorité était de réaliser des travaux les plus utiles possibles, l'assistance aux indigents n'intervenant que par ricochet du fait de l'accroissement de la masse de travail disponible pour les personnes sans travail. L'intégration des ateliers de charité dans une politique plus générale d'aménagement du territoire n'est plus la priorité au XIX^e siècle. Par conséquent, la préoccupation de l'utilité des travaux n'aura qu'une influence très variable et plutôt secondaire sur l'opportunité de création de l'institution et la répartition des fonds de charité entre les localités dauphinoises (A). En effet, le choix des travaux ne peut plus être, comme par le passé, entièrement guidé par la nécessité d'améliorer le réseau vicinal. Désormais des ressources spécialement affectées à cet objet sont créées, les fonds de charité n'étant plus destinés qu'à venir les seconder (B).

A. Une influence modeste sur la répartition des fonds

Les ateliers de charité sont le plus souvent organisés par les municipalités à l'aide de subventions gouvernementales ou départementales qui s'ajoutent à leurs propres ressources. Le problème de la répartition de cette subvention entre les municipalités dauphinoises se pose donc. Pour effectuer cette répartition, les différentes autorités qui en ont la charge vont s'appuyer sur plusieurs critères parmi lesquels est fréquemment invoqué celui de l'utilité. Toutefois, il ne faudrait pas en déduire l'existence d'une trop grande place accordée aux enjeux économiques dans la mesure où la notion d'utilité ne renvoie plus aussi automatiquement qu'auparavant à celle des travaux (1). L'ambivalence de la notion illustre ainsi le caractère très variable de l'importance du critère de l'utilité des travaux parmi ceux employés pour répartir la somme destinée à l'organisation des ateliers de charité (2).

1. La logique de la répartition : l'ambivalence de la signification de la notion d'utilité

Une des plus importantes manifestations de la rétrogradation de l'utilité des travaux au second plan des préoccupations des organisateurs des ateliers de charité se situe dans les discours des autorités publiques et dans l'emploi qu'elles font de la notion d'utilité. Nous avons montré pour les périodes précédentes qu'elle était constamment employée pour désigner l'utilité des travaux. Il apparaît pour la période qui nous occupe désormais que la notion d'utilité est employée pour désigner non seulement l'utilité des travaux mais parfois également l'utilité sociale des ateliers de charité c'est-à-dire l'utilité pour les indigents valides qu'il s'agit d'assister (a). En outre, lorsque la notion d'utilité désigne celle des travaux, elle n'est pas employée seule par les pouvoirs publics lorsqu'il s'agit d'évoquer les buts des ateliers de charité. Toujours accolée à l'objectif de traitement de la pauvreté, il est frappant de constater que si elle paraît parfois d'égale importance avec celui-ci, bien souvent une hiérarchie est établie entre ces deux objectifs toujours en défaveur de l'utilité des travaux (b).

a. L'utilité comprise comme utilité sociale

En autorisant les départements à affecter à l'organisation d'ateliers de charité des fonds sur les dépenses facultatives de leur budget¹⁶⁴⁸, le gouvernement reconnaît implicitement que ces derniers constituent un véritable service public dans la mesure où ils sont considérés comme ayant une réelle utilité pour le département¹⁶⁴⁹. Cette utilité lorsqu'elle était évoquée sous l'Ancien Régime puis sous la période révolutionnaire

¹⁶⁴⁸ Cf. *Supra* p. 362 et s.

¹⁶⁴⁹ Nous avons en effet noté plus haut que, pour être autorisées, les dépenses facultatives des départements devaient posséder une véritable utilité départementale. Après avoir listé les différents objets que l'on retrouve le plus souvent au nombre des dépenses facultatives dans les budgets départementaux, Jules Dumesnil précise que « *la loi, en permettant le vote de centimes facultatifs, n'a pas spécifié ces divers objets : elle se borne à l'indication de dépenses d'utilité départementale ; mais si cette affectation est générale, et si, par conséquent elle laisse aux conseils généraux une grande latitude dans le choix des améliorations que provoque le vœu des localités, c'est néanmoins une règle inviolable que les dépenses doivent par leur nature, être une charge départementale, et qu'elles doivent avoir le caractère d'un véritable service public. [...] Ainsi, le droit du conseil général, relativement au budget des dépenses facultatives, consiste à ouvrir au préfet des crédits pour des dépenses ayant réellement un caractère d'utilité, de service public départemental : et le pouvoir du ministre, à vérifier si ces dépenses ont bien le but d'intérêt général sans lequel elles ne doivent pas être autorisées* ». Jules Dumesnil, *op. cit.*, p. 432-433.

renvoyait à celle des travaux exécutés mais jamais au bénéfice social que pouvaient procurer les ateliers de charité. Ce n'est plus le cas au XIX^e siècle. À de nombreuses reprises, nous pouvons remarquer que c'est l'intérêt social de l'institution qui est mis en avant à travers l'utilisation de la notion d'utilité. Un premier signe de cette évolution est à rechercher lors de l'organisation de travaux de secours en 1813. Bien que ceux-ci ne consistent pas précisément en ateliers de charité, il convient de noter la manière dont la notion est employée par les membres de la direction centrale des Ponts et Chaussées. Le directeur général incite les préfets à prévoir les moyens de fournir du travail aux pauvres valides par une circulaire expliquant que « *l'expérience a appris, M. le préfet, combien il était utile de réserver pour l'hiver des travaux susceptibles d'être exécutés pendant cette saison, et qui pussent offrir à la classe indigente de l'occupation et un moyen d'exister* ». L'organisation de l'assistance par le travail est ici décrite comme utile en soi. Plus précisément encore il met directement en relation la notion d'utilité avec l'ampleur de l'assistance que les travaux permettront. Il demande en effet au préfet de lui transmettre ses « *observations sur l'utilité dont pourrait être cette mesure dans votre département, d'après le nombre d'ouvriers que vous présumerez devoir manquer d'ouvrage pendant l'arrière-saison* »¹⁶⁵⁰. L'utilité des travaux de secours n'est pas déterminée par de l'amélioration du réseau routier du département et ses conséquences sur le commerce ou la sécurité des voyageurs, mais par le nombre d'ouvriers qu'il permettra de secourir. Cette première indication d'une modification du sens donné à la notion d'utilité est confirmée quelques années plus tard à propos cette fois d'ateliers de charité proprement dits. Ainsi, commentant les mesures prises pour l'organisation d'ateliers de charité par le préfet des Hautes-Alpes en application de sa circulaire du 28 octobre 1815, le ministre de l'Intérieur signale que « *les dispositions de vos arrêtés m'ayant paru propres à assurer l'emploi le plus utile pour les indigents de la somme que vous aviez à disposition, je m'empresse d'y donner mon approbation* »¹⁶⁵¹. Quelques mois plus tard le ministre de l'Intérieur formule une remarque similaire dans sa circulaire du 23 septembre 1816. Vantant les mérites des travaux de charité qu'il enjoint aux préfets de mettre en place, il explique que « *les réparations des routes sont toujours ce qui offre le plus d'utilité dans de semblables circonstances : tous les habitans valides peuvent y être employés, et les rigueurs de la saison ne forcent point à suspendre* »¹⁶⁵².

¹⁶⁵⁰ ADI 1S1/5, Circulaire de M. le directeur général des ponts et chaussées aux préfets du 5 juillet 1813.

¹⁶⁵¹ AN F¹⁵ 2747, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 26 février 1816.

¹⁶⁵² ADD 151X1, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 1816.

Cette nouvelle signification de la notion d'utilité est encore plus frappante lorsqu'elle est mise en parallèle avec celle qui lui était donnée jusqu'alors, c'est-à-dire celle fondée sur les bienfaits en terme d'amélioration des communications que pouvaient apporter les ateliers de charité. En effet, les autorités publiques donnent parfois un double sens à la notion d'utilité. Ainsi, au cours de l'hiver 1817-1818, le préfet des Hautes-Alpes présentant son projet d'organisation d'ateliers de charité au ministre de l'Intérieur annonce qu'il compte remplir « *un double objet d'utilité publique, en affectant 25000 francs à des travaux utiles, et propres à occuper les bras de la classe indigente* »¹⁶⁵³. La subvention gouvernementale doit donc remplir deux objets d'utilité publique, l'un en améliorant les communications¹⁶⁵⁴, l'autre en fournissant du travail aux indigents en situation de chômage. Son successeur en poste au cours de l'hiver 1830-1831 explique de la même manière que l'administration des Hautes-Alpes « *ne doit rien négliger pour ouvrir des ateliers de travail partout où ils peuvent être utilement établis, sous le double rapport de l'amélioration de la viabilité publique et du soulagement des malheureux* »¹⁶⁵⁵. Cette double signification donnée à l'utilité n'est pas cantonnée aux Hautes-Alpes puisque la même remarque est formulée par le préfet de la Drôme qui déclare que lors de l'organisation des « *travaux sur les chemins vicinaux par ateliers de charité* » en 1817-1818, il « *s'est attaché à établir ces ateliers là où ils pouvaient être le plus utiles, non seulement pour l'entretien des communications, mais aussi pour l'occupation des nécessiteux et dans les localités les plus reculées* »¹⁶⁵⁶.

Présentée dans les exemples précédents comme deux significations ayant la même valeur, la question s'est posée parfois de savoir si l'une ne doit pas primer sur l'autre. C'est le cas lors de l'organisation de travaux de secours dans les Hautes-Alpes en application du décret du 22 septembre 1848. Une opposition naît alors entre le préfet d'un côté et le conseil général du département de l'autre. Le premier souhaite employer les fonds à la disposition de l'administration départementale pour des réparations aux chemins de grande communication et non aux chemins vicinaux comme le propose la commission du conseil général chargée de rapporter sur l'exécution du décret. Le préfet considère qu'on disséminerait sans efficacité les fonds si on choisissait de les répartir sur

¹⁶⁵³ ADHA 1N1698, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 24 janvier 1818.

¹⁶⁵⁴ Le préfet entend en effet donner la priorité aux travaux sur les chemins : « *les ateliers de charité pour la réparation des chemins occupent la première ligne* ». ADHA 1N1698, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 24 janvier 1818.

¹⁶⁵⁵ ADHA 31K15, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 4 novembre 1830.

¹⁶⁵⁶ AN F¹⁵ 2750, Arrêté du préfet de la Drôme du 27 mars 1819 intitulé « *secours de différentes natures distribuées dans le département de la Drôme depuis le 1^{er} octobre 1816 jusqu'au 1^{er} juin 1818* ».

un grand nombre de chemins vicinaux¹⁶⁵⁷ alors que la commission considère au contraire que ce serait se conformer parfaitement à l'intention du législateur qui est de « *venir en aide aux populations malheureuses* »¹⁶⁵⁸. Cette divergence de vue est notée par le préfet qui estime qu'elle provient du fait que lui-même « *s'est plus particulièrement préoccupé de l'utilité de l'emploi, au point de vue des intérêts des communications et de l'agriculture, tandis que la commission aurait plus spécialement considéré la part du crédit revenant comme un fonds de secours destiné à soulager l'indigence* »¹⁶⁵⁹. « L'utilité de l'emploi » des fonds destinés aux ateliers de charité peut donc recouvrir deux sens, celui de l'intérêt des communications et celui des indigents. Pour le préfet il faut faire primer le premier alors que pour la commission c'est le second qui doit l'emporter¹⁶⁶⁰.

Rompant avec les habitudes des périodes précédentes, la notion d'utilité est donc employée pour désigner les bienfaits sociaux que les ateliers de charité doivent apporter aux indigents valides. Cela dit, elle ne se substitue pas à son utilisation traditionnelle relative à l'intérêt des travaux réalisés grâce aux fonds de charité qui demeure plus fréquente. Cela ne signifie pas pour autant qu'une place plus importante lui est assignée parmi les objectifs des ateliers de charité. Lorsque les autorités organisatrices des ateliers de charité emploient la notion d'utilité pour désigner l'intérêt des travaux, la primauté ne lui est jamais donnée sur le traitement de la pauvreté.

¹⁶⁵⁷ Le préfet a présenté un projet de répartition dans lequel il demande que la « *la totalité de ces fonds soit appliquée aux chemins de grande communication* » car il a « *la certitude de ne pouvoir obtenir quelques résultats appréciables, en disséminant les sommes accordées sur la généralité des chemins vicinaux* ». ADHA 1N1725, séances des 5 et 6 octobre 1848 du conseil général des Hautes-Alpes.

¹⁶⁵⁸ La commission explique d'abord qu'elle a souhaité « *se pénétrer de l'esprit qui a dicté ces dispositions législatives* ». Elle cite en effet le rapporteur de la commission à l'Assemblée nationale qui explique que « *le secours, car c'est un secours, sera divisée en deux parties etc.* ». Aussi la commission du conseil général des Hautes-Alpes en déduit que l'« *intention du législateur avait été de venir en aide aux populations malheureuses* ». Aussi, selon elle, « *toute la population du département des Hautes-Alpes y avait des droits égaux* ». La commission critique donc la proposition du préfet qui « *a poussé l'application d'une manière trop exclusive* » aux chemins de grande communication. Elle demande aussi qu'une partie des fonds soit employée « *à des travaux d'amélioration des chemins vicinaux de petite communication, en se conformant ainsi au principe [...] de la plus égale répartition que possible eu égard à la population* ». *Ibid.*

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁶⁰ Nous exposerons la solution qui a été trouvée pour concilier les deux positions dans les développements que nous consacrerons aux critères de répartition des fonds des ateliers de charité. Cf. *Infra* p. 492 et s.

b. La position secondaire de l'utilité des travaux dans le discours des pouvoirs publics

La supériorité de l'objectif social sur l'objectif économique apparaît également assez nettement lorsqu'ils sont confrontés l'un avec l'autre. Dans le cadre des mesures prises pour mettre en application la circulaire du 28 octobre 1815, le préfet de la Drôme explique que, bien que « *n'étant pas strictement des ateliers de charité* »¹⁶⁶¹, il s'agit de mettre en place des travaux de secours dont « *l'objet est moins encore de réparer les chemins que d'occuper des ouvriers* ». Pour lui, ces ateliers ont été établis « *dans le but, non seulement d'améliorer ces communications, mais plus particulièrement encore pour procurer du travail, pendant l'hiver, à la classe ouvrière et indigente* »¹⁶⁶². Dans le cadre des travaux de secours pour lesquels des fonds ont été ouverts par la loi du 6 novembre 1831, le ministre du Commerce et des Travaux publics précise que « *le but de loi a été, non pas seulement de favoriser l'exécution de travaux dans l'intérêt des communes, mais surtout de les aider à augmenter la masse du travail en faveur des ouvriers pendant l'hiver* »¹⁶⁶³. De la même manière, dans le cadre de l'application du décret du 22 septembre 1848, le préfet de l'Isère établit explicitement une hiérarchie entre les objectifs assignés aux ateliers de charité qu'il entend organiser. À propos de la subvention qu'il reçoit de la part du Gouvernement, il estime que « *bien qu'elle ait pour but principal de fournir du travail aux ouvriers et de leur en assurer la juste rémunération, a, en outre, pour objet de servir les intérêts bien entendus de l'agriculture et de contribuer ainsi à l'amélioration permanent du sort des populations rurales* »¹⁶⁶⁴. Aussi, bien que dans cette phrase le préfet mette l'accent sur l'objectif économique des ateliers de charité, il indique clairement que le but principal est de porter assistance aux indigents valides, l'intérêt de l'agriculture étant placé dans une position subsidiaire. Quelques années auparavant au cours de l'hiver 1829-1830 son prédécesseur au sein du département de l'Isère avait dû faire de même pour que l'utilité des communications ne soit pas considérée comme prioritaire¹⁶⁶⁵. Toutefois, à cette occasion, ce n'est pas l'assistance qui devait primer mais

¹⁶⁶¹ Pour une explication des différences entre les ateliers du préfet de la Drôme et les véritables ateliers de charité, cf. *Supra* p. 399 et s. et voir ADD 151X1, Arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁶⁶² ADD 151X1, Arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁶⁶³ ADI 6X9, Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 14 février 1832.

¹⁶⁶⁴ ADI per 2437/15, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets et maires du département du 27 septembre 1848.

¹⁶⁶⁵ Cette mise au point intervient au moment de la controverse entre l'ingénieur en chef du département de l'Isère et le préfet que nous avons déjà évoquée plus haut. Le premier exprime ses craintes de voir mettre en

l'autre face du traitement de la pauvreté que constitue le maintien de l'ordre public. En effet, le préfet de l'Isère explique qu'« *il ne faut pas oublier que ce n'est point dans l'intérêt des ponts et chaussées que nous discutons, mais dans un intérêt beaucoup plus grave, intérêt que M. le ministre de l'Intérieur m'a formellement signalé en appelant mon attention sur la nécessité de prévenir les désordres dans lesquels des populations nombreuses pourraient être entraînées par l'oisiveté et la misère* »¹⁶⁶⁶. Le traitement de la pauvreté, sous l'angle de l'assistance ou sous celui de la prévention des troubles à l'ordre public ne doit donc jamais être subordonné à un éventuel intérêt des travaux à réaliser par le biais des ateliers de charité ou d'autres formes d'assistance par le travail libre. Bien au contraire, la primauté doit être donnée à la prise en charge de l'indigence valide.

Mais ces précisions ne semblent pas avoir été suffisantes pour empêcher un emploi non conforme des ateliers de charité. Au cours de leur organisation en 1854, le ministre de l'Intérieur a pu noter que leur raison d'être n'avait pas été parfaitement comprise par l'ensemble des préfets du pays. Il constate en effet, en septembre 1854 que tous les fonds n'ont pas été dépensés alors que ceux-ci étaient notamment destinés à venir en aide aux indigents éprouvés par la saison hivernale. Or, selon le ministre « *s'il en est ainsi, on n'a pas bien saisi dans certains départements, la pensée qui avait porté le gouvernement à ouvrir des crédits extraordinaires pour encourager l'exécution de travaux de charité. Son but a été moins de créer ces travaux pour eux-mêmes que de secourir les indigents valides en leur procurant, pendant la crise alimentaire, un moyen honorable de pourvoir à leur subsistance* ». En effet, « *lorsque les travaux de l'agriculture sont en pleine activité et qu'une baisse notable de prix s'est produite sur tous les marchés de grains, les circonstances difficiles où se trouvaient les indigents valides n'existent plus, et dès lors les secours extraordinaires de l'Etat doivent cesser* ». Par conséquent, en n'ayant pas dépensé les fonds au moment où les indigents étaient sans travail les préfets et les communes méconnaissent le but des fonds de charité. Le ministre les soupçonne de privilégier leurs besoins en terme de travaux publics plutôt que l'assistance qui doit être la priorité. L'année suivante, un témoignage remarquable du sous-préfet de l'arrondissement de Die dans le département de la Drôme vient illustrer ce risque de détournement des fonds de charité vers un emploi uniquement guidé par l'intérêt des communications.

place des ateliers de charité qui rendraient impossible toute réalisation de travaux de qualité. Le préfet le rassure en lui expliquant que ce ne sont pas des ateliers de charité proprement dits qui seront organisés mais des ateliers de travail employant des ouvriers capables de travailler correctement. Cf. *Supra* p. 398.

¹⁶⁶⁶ ADI 1S1/7, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département du 23 janvier 1830.

« Des ateliers de charité seront ouverts ; mais il importe que l'administration supérieure veille soigneusement à ce que les fonds destinés à ces ateliers ne soient pas distraits, comme cela est arrivé les deux années précédentes dans certaines communes, du but pour lequel la charité de S. M. I. les a créés. [...]. J'ai connaissance que certaines communes dont les habitants sont tous à peu près aisés, veulent accuser un grand nombre de misérables dans leur sein afin d'obtenir sur les dix millions une bonne part qu'elles emploieraient non à soulager la misère, mais à faire faire beaucoup de travaux d'utilité communale. Les fonds recevraient un bon emploi, il est vrai, mais ils ne recevraient pas celui qu'entend leur donner le Gouvernement, l'assistance des malheureux. Les municipalités qui, par une ruse coupable, cherchent ainsi à sacrifier l'indigent au profit de quelques travaux intéressant les communes qu'elles administrent ne sont pas raisonnables, je dirai plus, elles sont fort injustes car elles dérobent le patrimoine du pauvre »¹⁶⁶⁷.

Les errements de différentes communes donnent l'occasion aux autorités du département d'affirmer à nouveau les priorités qui doivent être données à l'emploi des fonds pour ateliers de charité. Mais ceux-ci sont également révélateurs de la difficulté à articuler le traitement de la pauvreté et la recherche d'un bénéfice pour le développement économique du territoire. Atteindre ce double objectif paraît simple en théorie lorsqu'on lit sous la plume du ministre de l'Intérieur en 1868 « qu'un des meilleurs modes d'assistance consistait à encourager le travail dans les communes les plus éprouvées et à faciliter la création d'ateliers de charité qui permettent de soulager les familles dénuées de ressources en les occupant à des entreprises utiles pour les localités »¹⁶⁶⁸. Mais la pratique met à jour sa complexité qui s'illustre notamment lorsqu'il s'agit de déterminer la place à donner à l'utilité des travaux parmi les critères présidant à la répartition des fonds sur le territoire des départements.

¹⁶⁶⁷ ADD 151X3, Lettre du sous-préfet de l'arrondissement de Die au préfet de la Drôme du 19 octobre 1855.

¹⁶⁶⁸ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

2. Les critères de la répartition : l'ambivalence de la place de l'utilité des travaux

Au cours du XIX^e siècle jusqu'au début du XX^e siècle, l'établissement d'ateliers de charité par les municipalités peut provenir de l'initiative d'autorités diverses. Il arrive qu'il soit le fait de la volonté des communes elles-mêmes mais le plus souvent c'est sur incitation gouvernementale ou départementale que ces dernières agissent. Ces incitations prennent généralement la forme de subventions. L'étude de la manière dont les ministres ou les différentes autorités départementales entendent répartir ces subventions est donc particulièrement éclairante dans le cadre de la recherche des objectifs poursuivis par les ateliers de charité. À partir des différents textes édictés par les pouvoirs publics, nous avons pu mettre en évidence leur souci de ne jamais voir sacrifié l'impératif de traitement de la pauvreté au profit de l'utilité des travaux. L'examen des critères utilisés pour la répartition des fonds destinés au financement des ateliers de charité semble venir confirmer ce premier constat. En effet, tout au long de la période une certaine constance apparaît malgré les spécificités de chaque répartition de subvention. Elle se manifeste par le fait que la distribution de ces fonds entre les communes est toujours entendue comme un encouragement. C'est-à-dire que la subvention est d'abord un moyen d'aider les communes qui, désireuses de porter secours à leurs indigents valides, n'ont pas de ressources suffisantes dans leur budget. Le critère de la capacité financière des communes est donc en permanence évoqué comme devant guider la répartition des fonds entre elles (a). Dans ce cadre l'utilité des travaux n'est pas l'essentiel. Le plus ou moins grand intérêt des ouvrages destinés au travail des assistés est donc loin d'être systématiquement déterminant et son degré d'importance apparaît comme très variable selon les périodes (b).

- a. Un critère permanent : la difficulté des communes à venir en aide à leurs pauvres valides

Les ateliers de charité ont vocation à toujours demeurer exceptionnels et à ne durer que le temps où le besoin de pallier aux effets du chômage se fait sentir. Aussi les subventions attribuées par le Gouvernement ou les départements sont nécessairement limitées. Par ailleurs, ces subventions n'entendent pas se substituer aux devoirs des communes de prendre en charge leurs propres pauvres. Les subventions ne sont en effet jamais destinées à financer intégralement l'organisation des ateliers de charité. Comme sous l'Ancien Régime lorsqu'était exigée une contribution volontaire des particuliers ou communautés, les subventions du XIX^e siècle sont plutôt envisagées comme une récompense de l'effort financier que les communes auront réalisé pour organiser cette institution. Par conséquent, la répartition des subventions est avant tout réalisée suite à l'appréciation de la hauteur du concours financier apporté par les communes (α). Ce critère principal n'est toutefois pas absolu. Une application exclusive de celui-ci pourrait avoir comme conséquence de délaisser des communes trop pauvres pour s'imposer des efforts financiers. Aussi cette exigence est-elle souvent accompagnée d'autres éléments d'appréciation, comme la détresse des habitants par exemple, plus déterminante que la seule appréciation des capacités financières des communes (β).

a. L'appréciation du concours financier des communes

La situation financière des départements ou des communes est une préoccupation constante lorsqu'il s'agit de distribuer les subventions destinées à l'établissement d'ateliers de charité. Lorsque le gouvernement détermine quelle part du crédit à sa disposition doit revenir à chacune de ces collectivités publiques¹⁶⁶⁹, la question de l'état de leurs finances est primordiale. Soit qu'il s'agisse simplement d'évaluer la masse de leurs ressources disponibles¹⁶⁷⁰, ou de manière plus contraignante, qu'il s'agisse de faire

¹⁶⁶⁹ Pour une vision d'ensemble de la manière dont se déroule la procédure de partage du crédit par le gouvernement cf. Annexe n° 6 : la procédure de répartition des subventions gouvernementales entre les départements au XIX^e siècle.

¹⁶⁷⁰ Dans le cadre de la circulaire du 28 octobre 1815 le ministre de l'Intérieur explique aux préfets que « dans le cas où il vous paraîtrait indispensable d'établir dans votre département, cet hiver, des travaux de

de leur participation financière une exigence¹⁶⁷¹. L'exemple le plus caractéristique est constitué par la distribution des fonds réalisée par le ministre de l'Intérieur au cours de la décennie 1850. Au cours de l'hiver 1853-1854, le ministre explique que la subvention reçue par les communes doit être considérée comme une « *prime d'encouragement* ». C'est-à-dire que « *les travaux ne seront admis au bénéfice de la subvention qu'autant qu'ils auront été exécutés [...] et payés sur des fonds provenant d'impositions extraordinaires ou de toutes autres ressources créées pour le même objet* »¹⁶⁷². La participation financière des communes est ici obligatoire pour obtenir une subvention qui

charité, et où les allocations, soit du budget des ponts et chaussées, soit du budget départemental, soit du budget des communes, ne vous présenteraient aucune ressource pour y pourvoir, vous m'en rendrez compte : vous me donnerez le détail des travaux qui peuvent être exécutés, vous m'indiquerez le montant des fonds qui sont nécessaires ; et j'examinerai s'il m'est possible de proposer à sa Majesté d'accorder à votre département, pour cet objet, quelques fonds extraordinaires ». ADD 151X1, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815. La distribution de la moitié des 6 millions de francs annoncé par le décret du 22 septembre 1848 doit se faire « *en proportion des sommes provenant des centimes extraordinaires votés par les départements et les communes* ». Aussi plus les capacités financières des départements sont importantes plus cela leur donne droit à une part importante de la subvention. La prise en compte de la situation financière des départements a également été au cœur de la distribution des deux millions annoncés par la loi du 6 janvier 1868 mais avec une logique inverse. Cette fois plus les capacités financières des départements sont faibles plus la subvention sera importante puisque un des deux millions sera réparti « *en proportion inverse du produit du centime départemental des 4 contributions directes* ». Pour ces deux derniers textes, voir les schémas cf. Annexe n° 6, schéma n°2.

¹⁶⁷¹ Ainsi au cours de l'hiver 1816-1817, lorsque le ministre de l'Intérieur rend compte de l'utilisation des crédits à sa disposition au roi il explique que « *les secours accordés aux départements sur les fonds mis par Votre majesté à ma disposition ont terminé comme un centre autour duquel sont venus se réunir toutes les ressources que les localités pouvaient offrir. Les départements, les communes, les particuliers ont voulu concourir de tous leurs moyens aux bienfaits que Votre Majesté répandrait sur les peuples, et accroître les fonds destinés à procurer du travail à l'indigent* ». AN F¹⁵ 2773, Compte rendu des mesures prises pour assurer le soulagement de la classe indigente. Rapport fait par le ministre au roi, octobre 1817. L'adjonction des fonds gouvernementaux et des ressources locales est réclamée au cours de l'hiver de 1817-1818 : « *le Gouvernement, qui a distribué pour cet objet, outre les fonds de non-valeur des années précédentes et de celle-ci, des sommes considérables, ne peut faire une nouvelle distribution de secours que pour le mois de janvier. A cette époque commencent les jours les plus difficiles pour le pauvre ; mais, soit pour secourir avant ce terme, soit pour préparer les moyens de travail et de charité, il sera bien de faire usage de toutes les ressources dont vous pourrez disposer. Ce sont : les réserves que vous devez avoir faites sur les précédentes distributions ; Les fonds alloués, pour cet objet, dans les budgets départementaux ; Les votes des Conseils municipaux, soit pour la prestation en nature, soit pour des contributions en argent ; Les souscriptions volontaires* ». ADHA 3O14386, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 7 novembre 1817. En 1830, pour le ministre de l'Intérieur ces fonds ne doivent être considérés que comme de « *légères subventions* » pour inciter les communes à mobiliser leurs ressources. Le ministre entend calculer la part de la subvention à attribuer à chaque département en fonction de leurs capacités financières puisque il explique au préfet qu'il désire « *désire qu'il soit possible de demander aux chambres un crédit destiné à aider les départements qui auraient le plus de besoins et le moins de ressources* » c'est pourquoi il demande aux préfets un état de « *des ressources qui peuvent y être affectées* ». ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830. À l'hiver 1846-1847, le ministre de l'Intérieur déclare que le gouvernement entend accorder « *sur les fonds de l'État, des subventions pour les dépenses utiles que s'imposeront les communes pendant l'hiver que nous allons traverser* ». Aussi, le ministre avertit que « *ce n'est qu'aux communes qui auront créé, sur leurs revenus ou à l'aide des ressources qui leur sont propres, des moyens d'occupation pour les ouvriers et les indigents valides, que je pourrai accorder une part du crédit dans la proportion des dépenses qu'elles auront votées* ». ADI per 2437/14, Instruction du ministre de l'Intérieur du 21 décembre 1846.

¹⁶⁷² ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1853.

ne pourra jamais être plus importante que le tiers de la dépense totale¹⁶⁷³. L'année suivante et ce jusqu'en 1858, le ministre entend calculer la part revenant à chaque département¹⁶⁷⁴ au regard des ressources qu'il pourra mobiliser¹⁶⁷⁵.

Pris en considération lorsque le ministre distribue les fonds, les sacrifices financiers sont logiquement au cœur des répartitions réalisées par les préfets une fois qu'ils ont connaissance du montant de la somme que le gouvernement entend mettre à leur disposition. Lorsque l'on observe de près les critères utilisés pour la distribution des fonds en Dauphiné, on s'aperçoit que sur les trente-sept expériences de répartition des subventions gouvernementales qui s'étalent entre 1815 et 1870 dont nous avons connaissance sur le territoire des trois départements dauphinois, il apparaît que le critère du concours financier des communes est utilisé à trente reprises¹⁶⁷⁶. Les communes ne sont admises à recevoir une subvention que dans la mesure où elles manifestent une volonté de venir en aide à leurs indigents à travers l'utilisation de leurs ressources propres. Ainsi, le préfet de la Drôme déclare au moment de l'application de la circulaire du 21 octobre 1831 du ministre de l'Intérieur que c'est au regard des « *efforts en faveur des pauvres* »¹⁶⁷⁷ faits par ces communes qu'il distribuera la subvention entre elles. Le ministre annonçant le montant de la subvention qui a été attribuée à la Drôme explique en effet que le préfet doit « *considérer ce secours comme un moyen de stimuler le zèle des communes en accordant de légères subventions à celles qui s'engagent à faire des travaux d'hiver pour occuper les indigents* »¹⁶⁷⁸. La participation financière des communes est le symbole qu'elles sont soucieuses du sort de leurs pauvres et qu'elles

¹⁶⁷³ Le ministre de l'Intérieur explique que les communes « *ne seront pas réduites à leurs propres ressources : l'Etat viendra à leur secours, et sa part contributive pourra s'élever jusqu'au tiers de la dépense effectuée* ». ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1853.

¹⁶⁷⁴ Les modalités de répartition diffèrent quelque peu de l'année précédente. Le ministre ne subventionne plus lui-même directement les communes mais octroie une subvention globale à chaque département que les préfets doivent ensuite répartir entre les communes de leur territoire. cf. Annexe n° 6, schéma n°1.

¹⁶⁷⁵ Pour calculer la subvention qu'il attribuera aux départements, le ministre de l'Intérieur évoque avant tout l'effort financier des départements et communes comme étalon de la subvention qu'il leur octroiera. Il pose ainsi la question suivante aux préfets : « *si les secours du Gouvernement étaient indispensables, quels seraient les efforts que, de leur côté, les départements, les communes et les particuliers aisés seraient disposés à faire pour concourir à cette œuvre de charité ? D'après vos prévisions sur ce point, quel devrait être, approximativement, le total des subventions allouées à votre département ?* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 novembre 1854. De même l'année suivante, lorsque le ministre de l'Intérieur prend des renseignements auprès des préfets sur la situation du département qu'ils administrent sa première question est « *les communes de votre département pourront-elles renouveler les efforts qu'elles ont fait en 1853 et en 1854 pour aider les habitants nécessiteux ? A quelle somme évaluez-vous les ressources extraordinaires qu'elles réaliseront* ». ADI 6X10, Dépêche « confidentielle » du ministre de l'Intérieur aux préfets du 25 septembre 1855.

¹⁶⁷⁶ Cf. Annexe n° 7 : acteurs et critères de la répartition des subventions pour ateliers de charité en Dauphiné au XIX^e siècle, voir le tableau n°2.

¹⁶⁷⁷ ADD 3K14, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du préfet du département du 10 janvier 1831.

¹⁶⁷⁸ ADD 151X2, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Drôme du 22 décembre 1830.

font tout ce qui est en leur pouvoir pour les aider. Le ministre de l'Intérieur précise en effet que « *le gouvernement désire venir en aide surtout à celles qui témoigneront par leurs propres efforts de l'intérêt qu'elles portent à la classe ouvrière* »¹⁶⁷⁹. Plus que le « zèle » ou l'« effort », c'est véritablement le « sacrifice » des communes qui est l'étalon en fonction duquel sera mesuré le montant de la subvention qui doit revenir à chacune. Dans la Drôme lors de l'hiver 1846-1847, le préfet a présenté un état des communes qui « *se sont imposé des sacrifices pour venir au secours de leurs populations nécessiteuses en organisant des ateliers destinés à leur fournir du travail* »¹⁶⁸⁰. Ce sont elles qui bénéficient de la subvention de préférence, comme le demandera quelques années plus tard le ministre de l'Intérieur lorsque seront organisés les ateliers de charité des années 1850. Selon lui, « *l'emploi le plus avantageux des subventions est celui qui consiste à les offrir comme une prime aux sacrifices que feront les communes et les habitants aisés pour secourir les indigents valides* »¹⁶⁸¹. La place centrale de cette notion de sacrifice perdure jusqu'en 1868. Dans la veine des considérations du ministre de l'Intérieur¹⁶⁸², le préfet de l'Isère demande aux communes de « *s'imposer tous les sacrifices que les circonstances commandent* ». En effet, la subvention n'est qu'« *un encouragement* », les communes devant nécessairement fournir en contrepartie une part de leurs ressources puisque « *c'est l'étendue de ces sacrifices qui déterminera en grande partie le chiffre du secours* »¹⁶⁸³. De même dans les Hautes-Alpes où 17037,8 francs sur les 37037,8 francs attribués au département doivent être réservés « *pour les communes qui ont fait des sacrifices* »¹⁶⁸⁴. Cette participation des communes n'est absolument pas facultative, le préfet note en effet qu'il convient de « *retrancher de toute répartition les communes qui ayant des ressources ont refusé de voter des fonds* ». Il veille ainsi à ce que toutes les communes ayant des fonds à disposition réalisent bien des sacrifices à la mesure de leurs possibilités et refuse

¹⁶⁷⁹ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 décembre 1870.

¹⁶⁸⁰ ADD 1N17, Rapport du préfet au conseil général de la Drôme pour la session de 1847.

¹⁶⁸¹ « *Les subventions du gouvernement distribuées l'an dernier suivant ce mode ont provoqué des votes municipaux et des souscriptions individuelles pour environ 19 millions, en sorte qu'il a été exécuté des travaux dont la dépense totale s'est élevée à près de 25 millions. Les secours de l'Etat se sont trouvés ainsi plus que quadruplés en faveur des ouvriers, tandis qu'ils n'auraient pas dépassé s'ils eussent été distribués sans conditions* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 décembre 1854.

¹⁶⁸² Lorsqu'il annonce l'ouverture d'un crédit à sa disposition pour l'organisation d'ateliers de charité, le ministre de l'Intérieur déclare que « *répartie sur tous les points où des besoins se feront sentir, cette somme de 2 millions ne procurera aux communes individuellement que de faibles subsides, mais j'ai la confiance que la subvention de l'Etat sera pour elles, à la fois un exemple et un encouragement, que, plus étroitement liées par les devoirs de l'assistance, plus directement intéressées à l'exécution des travaux qu'il s'agit d'entreprendre, elles sauront s'imposer tous les sacrifices que les circonstances commandent* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

¹⁶⁸³ ADI per 2437/24, Circulaire du préfet de l'Isère du 27 janvier 1868.

¹⁶⁸⁴ ADHA 1X395, Note du préfet sur la répartition des 37037,8 francs, document non daté.

d'attribuer une subvention à la commune d'Aspres-les-corps sur le motif que celle-ci est selon lui bien loin d'être dépourvue de ressources¹⁶⁸⁵. La participation financière des communes est également une condition de l'attribution d'une part des fonds votés par le conseil général de la Drôme entre 1821 et 1836. Les fonds affectés à chacun des chemins semblent toujours accompagnés d'une participation financière des communes que ces chemins traversent¹⁶⁸⁶. Un commissaire affecté à la surveillance de l'entretien d'un des chemins vicinaux ayant reçu des fonds sur les ateliers de charité traduit l'existence de cette obligation de participation d'une manière éclairante lorsqu'il parle d'« *acheter le secours par des contributions locales* »¹⁶⁸⁷.

La difficulté réside dans l'appréciation des efforts des communes pour pouvoir déterminer s'ils représentent ou pas un sacrifice. Les différentes autorités ne fixent pas, par exemple, un taux déterminant la somme qui doit être votée en fonction des ressources budgétaires dont peuvent disposer les communes. En revanche, les préfets peuvent exercer un contrôle au cas par cas. Ainsi au cours des années 1850 les préfets dauphinois ont pu formuler des reproches à certaines communes. Le préfet de l'Isère a pu signifier à certaines communes la faiblesse de leur vote au cours de la distribution des fonds lors de l'hiver 1855-1856. Il fait ainsi remarquer à cinq communes de l'arrondissement de Vienne, que la modicité des sommes qu'elles comptent affecter aux ateliers de charité par rapport à l'étendue des fonds libres de leur budget leur interdit de participer à la

¹⁶⁸⁵ « *J'ai reçu la lettre que vous m'avez adressée à la date du 6 du courant et dans laquelle après avoir exposé que faute de ressources, le conseil municipal regrette de ne pouvoir voter aucune somme pour ateliers de charité, vous me priez de comprendre votre commune dans la répartition des fonds mis à ma disposition pour le même objet. Il résulte de la vérification du budget de votre commune, au lieu d'être dépourvue de ressources, dispose à l'article 11 du chapitre additionnel de 1867 d'une somme de 1342 f. qui peut être augmentée du montant des centimes spéciaux de la même année s'élevant à 127 f. soit en tout 1469 f. Je vous transmets en conséquence le projet dressé par MM. les agents voyers des travaux urgents à exécuter sur les chemins vicinaux ordinaires n°1 et 2 [...] Vous aurez soin de faire observer au conseil que s'il refusait de voter les 2/3 au moins de la dépense prévue au projet, mon administration se trouverait dans la nécessité d'exclure votre commune de la répartition des fonds de l'Etat* ». ADHA 3014399, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire d'Aspres-les-corps du 14 février 1868.

¹⁶⁸⁶ Aucun ordre formel n'est donné de la part du conseil général ou du préfet concernant une éventuelle obligation pesant sur les communes. Toutefois, la question de la contribution financière des communes est toujours évoquée lorsqu'il s'agit de déterminer comment utiliser les fonds. Par exemple, en 1827, les différents maires des communes bordant le chemin de Dieulefit à Taulignan qui s'est vu affecté une somme de 1000 francs se sont réunis pour déterminer d'une part les travaux « *à exécuter sur ladite communication pour employer la somme de 1000 f. que M. le préfet a alloué sur les ateliers de charité* » et d'autre part « *déterminer quelle somme chaque commune devra employer en prestation en nature pour les terrassements et autres ouvrages, sur la même communication* ». La participation des communes paraît donc automatique. ADD 151X1, Rapport du commissaire Morin à propos du chemin de Dieulefit à Taulignan du 3 avril 1827.

¹⁶⁸⁷ ADD 151X1, Lettre du commissaire Morin au sous-préfet de Montélimar du 8 août 1824.

répartition de la subvention¹⁶⁸⁸. Le préfet va même plus loin en reprochant aux communes de s'être abstenues de voter des fonds. Rien n'oblige en théorie les communes qui sont libres de participer ou non à la répartition de cette subvention. Cependant, le préfet de l'Isère s'étonne que la ville de Vienne n'ait pas envoyé de délibérations, convaincu qu'« *il doit y avoir quelque chose à faire en faveur du grand nombre de travailleurs qu'elle renferme dans son sein* ». Il fait une comparaison avec la ville de Grenoble qui a réalisé un emprunt de 60 000 francs. Or, selon le préfet, « *c'est un exemple qui doit être imité par la ville de Vienne à moins qu'elle n'ait adopté des mesures qui la dispense de recourir à ce moyen extraordinaire* »¹⁶⁸⁹. Il impose donc à la ville de Vienne de participer à la distribution de la subvention. Cette dernière va d'ailleurs s'exécuter puisqu'elle votera 11 000 francs et recevra en retour 1500 francs de subvention. Dans les Hautes-Alpes, des pratiques identiques sont à signaler au cours de la même période. Le préfet ayant connaissance de leur situation financière, il incite fortement les communes à voter une somme lorsqu'il estime que leur budget le leur permet. Ainsi quelques jours après avoir « *prescrit la réunion d'urgence des conseils municipaux à l'effet de fixer le contingent fourni par chaque commune et de déterminer les modes d'assistance à employer* »¹⁶⁹⁰, il réagit à l'absence de vote de certaines communes en rappelant aux maires la nécessité absolue de voter des fonds et en les incitant fortement à délibérer¹⁶⁹¹.

¹⁶⁸⁸ « *Au nombre des délibérations municipales de votre arrondissement, portant vote de fonds pour ateliers de charité pendant cet hiver, se trouvent celles de Simandre, Royas, Dessine, Charpieux, Chalon, Montseveroux, qui affectent savoir :*

La 1 ^{ère}	60 f par prélèvement sur fonds libres qui arrivent à	671 f
La 2 ^{ème}	175, 10 f _____	1378 f.
La 3 ^{ème}	400 f _____	17198 f.
La 4 ^{ème}	100 f _____	715 f.
La 5 ^{ème}	50 f _____	900 f.

Vous reconnaissez, M. le sous-préfet, que de pareils votes en présence de telles ressources sont loin d'accuser dans ces localités l'existence de nombreuses misères à soulager, car je me plais à croire que s'il était autrement, les conseils municipaux n'auraient pas hésité à y affecter des sommes plus considérables puisqu'ils en avaient la possibilité. Aussi je ne saurais faire participer ces communes au crédit de 10 millions qui, vous le savez, est principalement destiné à celles qui s'imposent des sacrifices réels en vue des circonstances actuelles ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de Vienne du 18 décembre 1855.

¹⁶⁸⁹ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de Vienne du 17 décembre 1855.

¹⁶⁹⁰ ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 10 novembre 1855.

¹⁶⁹¹ « *M. le maire, je n'ai pas encore reçu la délibération que le conseil municipal de [blanc] a du prendre conformément aux recommandations pressantes contenues dans ma circulaire du 22 octobre dernier pour déterminer le contingent de ressources que votre commune compte affecter à l'assistance publique. Je regrette vivement ce retard et je vous invite à m'adresser cette délibération par le retour du courrier, car je ne puis croire que dans une circonstance aussi importante, la municipalité de [blanc] n'ait pas donné suite à mes instructions et n'ait pris aucune initiative pour la création d'un premier fonds de secours. En ce qui vous concerne, M. le maire, vous voudrez bien me faire connaître les dispositions que vous avez prises et pourquoi vous ne m'en avez pas rendu compte jusqu'à ce jour* ». ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires du département du 30 novembre 1855.

Il rappelle en effet que « *l'administration supérieure connaît exactement la situation budgétaire de chaque commune* » et prévient « *qu'elle verrait une négligence ou un mauvais vouloir inexcusables dans l'abstention des municipalités qui, n'ayant qu'à puiser dans leurs réserves pour secourir leurs pauvres, refuseraient d'y prendre la moindre somme, ou ne voteraient qu'une allocation très insuffisante* ». Aussi, il engage les maires des communes dont il a constaté qu'elles avaient la capacité de s'imposer à convoquer à nouveau le conseil municipal et à lui « *exposer ses devoirs dans la circonstance* »¹⁶⁹². Cette insistance semble avoir porté ses fruits puisque le conseil municipal de Névache qui, dans un premier temps, avait décidé de ne pas mettre en place d'ateliers de charité¹⁶⁹³, se résout sous la pression du préfet à voter une « *somme de 200 francs pour la création de premier fonds de secours aux ateliers de charité, qui sera prise sur les fonds libres de la commune* »¹⁶⁹⁴.

Ce contrôle strict du budget des communes est justifié par le préfet de l'Isère par le fait que la réalisation de sacrifices permet de révéler l'état de misère d'une communauté. Il constitue un indice du caractère sérieux de la situation de pauvreté que doit traiter la commune et prouve ainsi la sincérité de sa demande. Selon lui, en effet, une commune ne votera des ressources que parce qu'elle a un besoin à satisfaire, en l'occurrence un grand nombre de pauvres à assister. En effet, à propos de demandes de communes n'ayant pas pris la peine de voter des fonds, le préfet de l'Isère expliquera que « *cette absence de vote ne peut s'expliquer que par la non existence des misères sérieuses à soulager, car je me plais à croire que si des besoins réels s'étaient fait sentir dans les communes qui ne supportent en l'état aucun centimes additionnels extraordinaire, elles se seraient empressées d'y subvenir* »¹⁶⁹⁵. Le sacrifice des communes serait donc le révélateur d'un grand nombre d'indigents à soulager. Aussi puisque « *la modicité de la part attribuée au département de l'Isère sur le crédit de 10 millions, écrit le préfet, ne me*

¹⁶⁹² ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des communes de Chabotonnes, La Grave, Saint Jacques, Puy Saint Pierre du 10 décembre 1855.

¹⁶⁹³ « *Considérant que dans la commune il est impossible d'établir aucun atelier ; vu que le pays est tout couvert de neige* », le conseil municipal de Névache en conclut qu'il y a « *impossibilité d'exécuter aucun travaux* ». Il décide donc de ne voter aucun fonds pour organiser des ateliers de charité. ADHA 3O 14400, Délibération du conseil municipal de Névache du 7 novembre 1855.

¹⁶⁹⁴ Dans le préambule de la délibération du conseil municipal il est rapporté que le conseil a délibéré après que le maire a lu la « *lettre par laquelle monsieur le préfet fait connaître que les ressources de la commune permettent au conseil de voter une certaine somme à pouvoir organiser des ateliers de charité pour venir en aide aux indigents capables de travail, que la négligence ou le mauvais vouloir seraient inexcusables dans l'abstention du conseil que, n'ayant qu'à puiser dans ses réserves pour secourir ses pauvres, refuserait d'y prendre la moindre somme* ». ADHA 3O 14400, Délibération du conseil municipal de Névache du 24 décembre 1855.

¹⁶⁹⁵ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets des arrondissements de la Tour du Pin, Saint Marcellin et Vienne du 13 février 1856.

permettait pas d'y faire participer indistinctement toutes les communes » le préfet a « *dû choisir celles où la misère m'était plus particulièrement révélée par les efforts qu'on y fait pour la secourir* »¹⁶⁹⁶. L'exigence de sacrifice aurait donc non seulement pour effet de privilégier les communes les plus vertueuses qui font des efforts pour aider leurs pauvres mais également de cibler celles où se situent le plus grand nombre de pauvres. Malheureusement, ce raisonnement semble propre au seul préfet de l'Isère de cette décennie 1850. Cette exigence de sacrifice a en réalité un inconvénient majeur. Loin de cibler les communes possédant le plus de pauvres, elle a plutôt comme conséquence de délaisser les communes trop pauvres. C'est le reproche essentiel qui va être formulé lors de l'organisation d'ateliers de charité en hiver 1846-1847. Le préfet de l'Isère estime ainsi que « *les communes qui ne peuvent rien voter méritent encore plus l'appui du Gouvernement que celles qui se sont empressées de réaliser les conditions exigées pour prendre part à la répartition des 4 millions* »¹⁶⁹⁷. De même, le préfet des Hautes-Alpes estime qu'un système de répartition des fonds uniquement basé sur le critère des sacrifices des communes est insuffisant. Selon lui, « *si l'on s'arrête là, il restera souvent un vide à remplir, un résultat choquant dans la justice distributive. Donner dans la proportion des sacrifices, c'est donner dans la proportion des ressources, car il n'y a que ceux qui ont des ressources, qui puissent offrir de faire des dépenses. C'est donc donner à ceux qui possèdent au détriment de ceux qui n'ont rien. Ceux-ci n'ayant rien à offrir, n'ont rien à recevoir, et c'est ainsi que les plus malheureux sont les plus délaissés* »¹⁶⁹⁸. Le critère du concours financier a donc une double utilité : récompenser les communes qui font des efforts pour financer l'aide aux pauvres valides et évaluer les besoins des communes trop pauvres pour participer elles-mêmes au financement des travaux de secours.

C'est ce que fait le ministre de l'Intérieur lorsqu'il organise les répartitions dans les années 1850. Dès la première année d'organisation de ces ateliers de charité au cours de l'hiver 1853-1854, le ministre vient tempérer l'importance du critère du sacrifice des

¹⁶⁹⁶ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère à plusieurs maires du département du 18 février 1856.

¹⁶⁹⁷ AN F¹⁵ 3623, Rapport du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 8 février 1847. Cette tendance à la captation des fonds par les villes les plus riches sera également évoquée dans ce département lorsqu'il s'agira de déterminer comment répartir les fonds provenant du décret du 22 septembre 1848. Le rapporteur de la commission du conseil général de l'Isère explique que s'il pourrait être avantageux de les répartir en fonction des sacrifices faits par chaque commune le problème serait toutefois que les communes les plus pauvres ne pouvant voter de centimes additionnels « *ne portassent la peine de leur pauvreté et que la prime allât grossir seulement la part des communes aisées* ». ADI 1N2/12, Session de 1848 du conseil général de l'Isère, séance du 6 octobre 1848.

¹⁶⁹⁸ ADHA 1N1710, Discours du préfet en ouverture de la session du conseil général des Hautes-Alpes de 1847.

communes en prend en considération celles trop pauvres pour s'en imposer. C'est ce qui justifie le deuxième crédit qu'il demande aux Chambres et qui donne lieu au décret du 26 février 1854 succédant à ceux du 22 novembre 1853 et 1^{er} février 1854. Le ministre explique en effet que les deux premiers décrets étaient destinés à inciter les communes à faire des efforts. Le troisième permet désormais de prendre en considération les communes qui n'ont pas pu participer aux précédents du seul fait qu'elles ne pouvaient rien voter¹⁶⁹⁹. Par la suite et jusqu'en 1858, le ministre de l'Intérieur ne cessera de rappeler la nécessité de ne pas oublier dans la distribution des fonds les communes dont les ressources trop faibles empêchent toute participation financière à l'établissement d'ateliers de charité¹⁷⁰⁰. Contrairement aux ateliers de charité établis au cours de l'année 1846-1847 pour lesquels la subvention gouvernementale n'était attribuée qu'aux communes ayant réalisé des sacrifices, les années 1850 ont enrichi ce critère en ajoutant celui de l'impossibilité de voter de ressources. Dans ce cas le concours financier des communes est donc à la fois conçu comme une récompense pour les efforts des communes mais également comme une substitution à l'impuissance financière de certaines d'entre elles. Si au cours de ces années la préférence semble d'abord avoir porté

¹⁶⁹⁹ Pour justifier auprès de l'Empereur sa demande d'un nouveau crédit il explique ainsi que « *par vos décrets des 22 novembre 1853 et 1^{er} février dernier, vous avez ouvert à mon département des crédits extraordinaires montant ensemble à la somme de 6 millions de francs et destinés à l'encouragement des travaux communaux et au soulagement des classes laborieuses. Votre Majesté espérait ainsi stimuler les efforts charitables des administrations municipales. Cette attente n'a point été trompée. Près de 15 000 communes se sont imposées des sacrifices dont l'ensemble atteint environ le chiffre de 17 500 000 F. Cette somme augmentée de celle qu'a fournie l'Etat, présente un total de près de 24 000 000 F. Jusqu'ici j'ai cru devoir ne point accorder de subventions aux communes qui n'ont voté la création d'aucune charge extraordinaire pour faire face à la crise présente. Il était nécessaire, en effet, de bien constater que cette abstention de leur part n'avait d'autre motif que l'absence même de toute faculté contributive. Cette épreuve est faite, et le moment est venu de secourir les communes qui par un défaut trop réel de ressources, n'ont pu entrer dans la voie que leur indiquait le Gouvernement. C'est dans ce but, Sire, que j'ai l'honneur de vous proposer l'ouverture d'un nouveau crédit de 2 millions qui complètera les mesures bienfaisantes que vous avez déjà prises* ». ADI 6X9, Rapport du ministre de l'Intérieur à l'Empereur du 26 février 1854.

¹⁷⁰⁰ Pour les ateliers de charité de l'hiver 1854-1855, le ministre de l'Intérieur déclare ainsi « *qu'il faudra particulièrement aider, tantôt les communes qui voteront des ressources extraordinaires pour ouvrir des ateliers de charité, tantôt, au contraire, des communes trop pauvres ou trop épuisées pour pouvoir faire de pareils efforts* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 décembre 1854. L'année suivante il explique « *sans vouloir en aucune manière exclure les communes trop pauvres ou trop épuisées pour réaliser des ressources extraordinaires, je vous rappelle que l'emploi le plus avantageux des subventions est de les offrir comme une prime aux sacrifices que feraient les communes et les habitants aisés pour la création d'ateliers de charité* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 octobre 1855. Enfin, au cours de l'hiver 1856-1857, le ministre demande aux préfets « *de distribuer directement la totalité de cette somme dans les localités qui vous paraîtront avoir le plus besoin d'être secourues. Je vous rappellerai seulement que les communes trop pauvres ou trop épuisées pour réaliser des ressources extraordinaires ne sont point exclues du bénéfice de cette répartition. Il y en a je le sais, qui sont très obérées, et desquelles il ne faudrait pas exiger des efforts qui compromettraient leur avenir financier. [...]. Dans les communes, au contraire, dont la position est meilleure ou moins gênée, l'emploi le plus avantageux des subventions est de les offrir comme une prime aux sacrifices que feraient les communes et les habitants aisés pour la création d'ateliers de charité* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 avril 1857.

sur les communes pouvant faire des sacrifices, la priorité a pu parfois être inversée. C'est le cas, par exemple, de la distribution faite en application de la circulaire du 21 octobre 1830. Alors que le préfet de la Drôme explique vouloir à la fois apporter une subvention aux communes fournissant des fonds et à celles étant dans l'impossibilité de le faire¹⁷⁰¹, il semble marquer une préférence pour les secondes en privilégiant les « *plus pauvres* » d'entre elles¹⁷⁰². En 1817, le préfet des Hautes-Alpes semblaient déjà entrer dans une logique similaire en donnant sa préférence aux communes dans lesquelles les habitants ont le plus de mal à payer leur contribution¹⁷⁰³.

Cette utilisation du critère du concours financier permet d'avoir un aperçu des plus ou moins grands besoins de chaque commune et d'y proportionner la part des fonds de charité qui lui revient. Afin de parfaire cette connaissance du degré de pauvreté auquel les localités ont à faire face d'autres critères sont venus le compléter dans le sens d'une meilleure prise en compte de la localisation des indigents à assister.

¹⁷⁰¹ Le gouvernement « *vient d'accorder au département de la Drôme une somme de 12000 f., destiné à procurer de l'ouvrage aux ouvriers malheureux, et qu'il m'est expressément prescrit d'employer comme il suit : 1° en avances aux communes, et mêmes aux particuliers qui s'engageraient à faire exécuter de grands travaux, et qui n'auraient pas tous les fonds nécessaires ; 2° En avances à celles qui voudront disposer par anticipation du produit du rachat des prestations en nature ; 3° En allocations définitives, à titre de secours, à celles qui consacreront une partie de leurs fonds disponibles à des travaux susceptibles d'occuper beaucoup d'ouvriers ; 4° En allocations semblables, à celles qui, par des cotisations volontaires, suppléeront au défaut ou à la modicité des fonds communaux disponibles ; 5° Enfin, en secours à celles qui manqueront de toute autre ressource* ». ADD 3K14, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du préfet du département du 10 janvier 1831.

¹⁷⁰² Le préfet envoie aux sous-préfets une lettre dans laquelle il leur demande de donner une « *liste des communes les plus pauvres* » de chaque arrondissement. ADD 151X2, Lettre du sous-préfet de l'arrondissement de Nyons au préfet de la Drôme du 17 janvier 1831. Par « *plus pauvres* » il faut entendre les communes qui possèdent le moins de ressources disponibles dans leurs budgets ou dont les habitants ne seraient pas assez aisés pour effectuer des cotisations volontaires comme nous le montre la réponse du sous-préfet de Montélimar qui adresse au préfet la liste des communes « *où il existe le moins de ressources pour faire travailler l'ouvrier indigent et par conséquent où les cotisations volontaires ne peuvent guère avoir lieu car les fortunes sont là très médiocres* ». ADD 151X2, Lettre du sous-préfet de Montélimar au préfet de la Drôme du 22 janvier 1831. De même le sous-préfet de Die explique qu'il a dressé la liste « *au moyen des renseignements [qu'il s'est] procuré auprès de MM. les contrôleurs des contributions directes* ». ADD151X2, Lettre du sous-préfet de Die au préfet de la Drôme du 24 janvier 1831.

¹⁷⁰³ Le préfet des Hautes-Alpes demande aux sous-préfets de lui indiquer « *les communes où l'on se livre et où l'on pourrait se livrer à ces travaux publics du genre de ceux que je viens de mentionner ; et comme il importe de ne point s'écarter des principes du Gouvernement qui a toujours en vue les habitants les plus malheureux, dans la distribution de ses secours, nous appliquerions les fonds destinés à encourager les travaux, à ceux des intéressés qui seraient le plus gênés pour payer leur contingens. Je désire donc, Monsieur, pour ce dernier objet que votre état me présente l'importance des travaux qui s'exécutent ou de ceux qu'on peut exécuter dès le retour du printemps. Et la somme que vous jugeriez convenable de leur appliquer, en combinant ce que la justice distributive peut réclamer, avec le plus ou moins d'aisance des communes ou des intéressés* ». ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 19 janvier 1818.

β. La localisation des indigents

Les fonds de charité ne peuvent bénéficier pleinement aux indigents valides que s'ils sont répartis dans les lieux où ils se trouvent. Cette localisation des besoins de prise en charge des indigents peut être faite directement lorsque les autorités publiques manifestent leur volonté de distribuer les fonds en fonction du nombre d'indigents de chaque localité (i). Elle peut se faire plus indirectement lorsque c'est la répartition de la population sur le territoire du département qui est retenue comme critère (ii).

i. La localisation directe en fonction du nombre d'indigents

Au cours des différentes distributions, la référence au nombre d'indigents pour calculer le montant des fonds à attribuer à chaque département ou commune est très rare. Parfois, la référence à la quantité d'indigents à assister est faite comme lors de l'application de la loi du 6 novembre 1831, lorsque le ministre du commerce et des travaux publics précise que les communes destinées à recevoir une partie de ces fonds sont les « *principales communes du département* » et « *particulièrement de celles où la présence d'un trop grand nombre d'ouvriers inactifs fait un devoir à l'administration de s'occuper du sort des classes laborieuses* »¹⁷⁰⁴. Mais cette déclaration du ministre ne s'apparente en réalité qu'à une indication à l'égard des préfets auxquels il est demandé d'inciter particulièrement les communes comprenant un grand nombre d'indigents à voter des fonds pour créer des travaux de secours. Ce n'est qu'au cours de l'hiver 1870 que cette préoccupation semble manifestement avoir influé sur la distribution de la subvention entre les communes. En effet, parmi les renseignements adressés au ministre de l'Intérieur par le préfet de l'Isère se trouve le « *nombre d'ouvriers nécessaires à occuper* »¹⁷⁰⁵ dans chaque commune. Mais en dehors de ces rares évocations, la prise en compte de la quantité d'indigents pour déterminer le montant des subventions à attribuer est absente. Cela suscite d'ailleurs des réactions, notamment de la part du préfet de la Drôme au moment de la répartition de la subvention pour les ateliers de charité de l'hiver 1854-

¹⁷⁰⁴ ADI 6X9, Circulaire du ministre du commerce et des travaux publics du 8 novembre 1831.

¹⁷⁰⁵ Cette expression est le titre d'une des colonnes du tableau que les préfets doivent remplir afin de renseigner le ministre sur la situation des communes de chaque département. C'est à partir de ces renseignements qu'il déterminera quelle part du crédit à sa disposition doit revenir à chacune de ces communes. ADI 6X10, Tableau annexé à lettre du préfet de l'Isère aux maires du département du 4 décembre 1870.

1855. Ce dernier a en effet calculé à partir du nombre d'indigents à assister quelle somme lui serait nécessaire. Selon lui l'hiver laissera sans travail environ 5000 ouvriers auxquels il faudrait attribuer au moins 50 francs. Il évalue donc qu'une subvention de 80 000 francs serait nécessaire pour satisfaire ces besoins sachant que les votes des communes en contrepartie pourrait s'élever à 220 000 francs¹⁷⁰⁶. Or, il reçoit une subvention de seulement 20000 francs dont il déplore l'inadéquation avec l'importance de la misère régnant dans le département¹⁷⁰⁷.

Au niveau du département on trouve plus fréquemment cette référence au nombre d'indigents. Plus au contact de la réalité de la situation des populations, les autorités administratives locales semblent plus enclines à vouloir élaborer leurs distributions dans le but de privilégier les lieux où résident le plus de pauvres valides à faire travailler. Ainsi, entre 1821 et 1836, ce critère a été avancé par le préfet de la Drôme lorsqu'il s'est agi de distribuer les fonds votés par le conseil général du département. Celui-ci, après avoir divisé la somme globale entre les quatre arrondissements drômois, demande aux sous-préfets de répartir leur contingent entre « *les routes et communications vicinales qui [...] traverseront des contrées où il y aura un plus grand nombre d'indigents à soulager* »¹⁷⁰⁸. Sans pouvoir avoir de moyen de vérifier que les répartitions effectuées chaque année par les sous-préfets sont bel et bien fondées sur le nombre d'indigents, la remarque d'une des communes de l'arrondissement de Die laisse à penser qu'elles ne permettent en tout cas pas de satisfaire tous les besoins. En effet, le fait de privilégier les lieux où il y a le plus grand nombre d'indigents conduit à délaisser les communes qui possèdent certes un petit nombre de pauvres mais qui mériteraient tout autant d'être

¹⁷⁰⁶ *Nous aurons beaucoup d'individus à soulager, [...] les ouvriers auxquels l'autorité doit chercher à fournir du travail seront au nombre de 6000 environ et on peut évaluer à 50 f au moins pour chacun la somme qui lui est indispensable en admettant qu'il se procure quelque travail particulier qui viendra accroître cette somme. Les travaux publics pourront en soutenir 1000, restera 5000 pour les ateliers à ouvrir spécialement en vue des indigents. [...] Avec ces 70 ou 80 000 francs on amènerait les communes à voter environ 220 000 francs en nous disposerons ainsi de 300 000 francs ; c'est-à-dire qu'il serait possible en ne déplaçant pas les malheureux de leur procurer à chacun pendant l'hiver prochain 60 francs* ». ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 26 novembre 1854.

¹⁷⁰⁷ « *Dans le rapport que j'eus l'honneur de vous adresser le 26 novembre dernier, je vous disais qu'avec 80 000 francs de subvention, il me serait possible de traverser cette mauvaise saison. J'en déduisais les 25 000 francs destinés aux communes pauvres et je concluais à une somme de 55 000 f. sur les subventions de cette année. J'ai toujours considéré comme un devoir rigoureux d'être toujours vrai et exact et de ne demander que ce que je crois strictement nécessaire. Eh bien ! M. le ministre, je dois vous dire avec franchise qu'avec la subvention de 20 000 francs que vous m'annoncez par votre circulaire du 28 décembre, il me sera impossible de soulager les misères qui se révèlent de toutes parts* ». ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 3 janvier 1855. Il faut noter que quelques mois plus tard, lors d'une nouvelle distribution, le département recevra 25000 francs supplémentaires. On ne sait si cela est le résultat des protestations du préfet.

¹⁷⁰⁸ ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 4 avril 1822.

assistés. Ainsi, le maire de la commune de Puy Saint Martin déplore que dans la distribution de 1829 « *les grandes localités ont tout absorbé notamment la commune de Crest* » alors qu'elles sont généralement pourvues d'établissements charitables qui leur permettent déjà d'aider leurs indigents. Il fait remarquer que cela contraste avec le « *paisible habitant des campagnes abandonné à sa misère* ». Pourtant le maire affirme qu'il a « *droit d'attendre comme tous les citoyens qu'on jette un regard de pitié sur lui et qu'on le secoure concurremment avec les habitants des cités ; car il contribue aux charges de l'État et il doit en recueillir les avantages* »¹⁷⁰⁹. La faiblesse des fonds à la disposition du préfet l'empêche de répartir les fonds entre toutes les localités en fonction du nombre de pauvres qu'elles possèdent et le contraigne à ne privilégier que les localités où la misère est la plus importante. Aussi certaines communes voire certains arrondissements entiers restent-ils sur le bord du chemin. C'est le cas de celui de Nyons qui, non compris dans la répartition entre 1826 et 1828, accuse le préfet de ne pas répartir les fonds en fonction du nombre d'indigents. Le conseil d'arrondissement de Nyons note en effet que l'arrondissement avait déjà reçu des fonds pour atelier de charité¹⁷¹⁰ mais que « *depuis deux ans les secours ont cessé* » ce qui fait que « *les indigents dont les besoins sont toujours plus pressants, surtout dans les années de cherté des grains, n'ont reçu aucun soulagement* ». Aussi le conseil va-t-il demander « *des secours dont la quotité doit être proportionnée à la pauvreté et à la position du pays* »¹⁷¹¹. L'importance du nombre de pauvres présents dans les communes est également prise en considération en application de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830. Alors que le ministre n'insistait pas particulièrement sur ce point dans son texte¹⁷¹², les autorités locales semblent en faire un des éléments centraux de la répartition des fonds. Par

¹⁷⁰⁹ ADD 151X2, Lettre du maire du Puy St Martin au sous-préfet de l'arrondissement de Die du 11 novembre 1830.

¹⁷¹⁰ « *Monsieur le préfet avait bien voulu accorder quelques secours à l'arrondissement sur l'allocation votée par le conseil général pour établissement d'ateliers de charité. Les fonds avaient été utilement employés pour le bien des indigents, en même temps ils avaient servi à améliorer quelques communications vicinales assez importantes* ». ADD 6N4, Délibération du conseil d'arrondissement de Nyons – session de 1828.

¹⁷¹¹ ADD 6N4, Délibération du conseil d'arrondissement de Nyons – session de 1828.

¹⁷¹² Le ministre de l'Intérieur évoque assez indirectement le problème du nombre d'indigents. En effet, parmi les différents renseignements qu'il réclame au préfet, se trouve l'état « *des travaux de cette nature susceptible d'être exécutés, par atelier de charité, pendant l'hiver où nous allons entrer* » et « *des ressources qui peuvent y être affectées* » mais également l'état « *du nombre approximatif d'ouvrier et de journées que ces travaux pourront employer* ». Toutefois, il ne faut pas se tromper sur le raisonnement du ministre. Ici, le ministre entend d'abord recenser les travaux réalisables par atelier avant de déterminer combien d'ouvriers il pourrait employer. Une véritable prise en compte du nombre d'indigents à assister aurait pour conséquence d'avoir un raisonnement inverse qui consisterait en la détermination du nombre d'indigents à assister et à l'identification du lieu où ils sont situés afin d'adapter les travaux à ces réalités. ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830.

exemple, en Isère, lorsque le préfet a entrepris de répartir la subvention de 12 000 francs qui lui a été allouée par le gouvernement, il a demandé aux sous-préfets de le renseigner sur « *le nombre des journaliers pauvres et valides* » que chaque commune possède en son sein¹⁷¹³. De même, dans la Drôme, le préfet réalise la répartition de la subvention entre les arrondissements en fonction des renseignements que les sous-préfets lui fournissent sur les communes de leur circonscription. Le sous-préfet de Die transmet par exemple au préfet une liste de communes « *dans lesquelles la classe ouvrière éprouve plus de besoin* »¹⁷¹⁴. Ce souci de privilégier les communes comprenant le plus de pauvres est également présent chez le sous-préfet de Montélimar¹⁷¹⁵. Enfin dans le département des Hautes-Alpes, le préfet explique au ministre que les renseignements qu'il se procure sur la situation des différents points du département ont pour but de lui « *faire connaître précisément les points principaux où des ateliers de ce genre pourront être établis afin de procurer des ressources là où la population laborieuse exposée à manquer de travail est plus considérable* »¹⁷¹⁶. Même si les directives des ministres ne sont pas orientées principalement vers la prise en compte du plus ou moins grand nombre de pauvres, les représentants locaux du pouvoir central peuvent corriger cette logique en la prenant en considération à leur niveau. Un exemple particulièrement frappant vient illustrer cette capacité des préfets à peser dans une certaine mesure sur la distribution des fonds. Alors qu'au cours des distributions de subventions dans les années 1850, le critère du concours financier des communes est largement dominant, le secrétaire général de la préfecture de l'Isère explique avoir réalisé sa répartition en écartant d'abord les communes qui n'ont

¹⁷¹³ Le préfet dresse un tableau listant les communes qui recevront une part de la subvention dont une des colonnes est intitulée « *nombre des journaliers pauvres et valides par communes* ». Les autres colonnes ayant trait à la nature des travaux réalisés, les ressources apportées par les communes et le montant de la subvention obtenue. ADI 6X9, État de répartition des 12000 F alloués en secours par le Gouvernement pour établir des ateliers de charité daté du 28 janvier 1831. Ces renseignements sont effectivement fournis par les sous-préfets dans les lettres et tableaux qu'ils remettent au préfet. Voir ADI 6X9, Lettre du sous-préfet de l'arrondissement de Vienne du 19 janvier 1831

¹⁷¹⁴ ADD151X2, Lettre du sous-préfet de Die au préfet de la Drôme du 24 janvier 1831.

¹⁷¹⁵ À propos d'une demande formulée par la commune de Taulignan d'ouvrir un atelier destiné à la réparation d'une route permettant l'emploi des indigents de la ville mais également de trois autres communes à proximité, le sous-préfet justifie son soutien à cette demande en invoquant le fait qu'« *elles sont du nombre qui renferment le plus de pauvres* ». ADD 151X2, Avis du sous-préfet de Montélimar du 21 janvier 1831 porté en marge de la lettre du maire de Taulignan au préfet de la Drôme du 16 janvier 1831.

¹⁷¹⁶ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 6 décembre 1830.

pas de besoin spécifique¹⁷¹⁷ puis en portant « *aussi [son] attention sur les communes de montagne qui sont celles où existe le plus de misère à soulager* »¹⁷¹⁸.

La mention de cette volonté de tenir compte de l'importance du nombre des indigents pour effectuer la répartition de la subvention est donc rare même si elle est épisodiquement évoquée. En effet, sur les trente-sept exemples de répartition dont nous avons connaissance, seul neuf références à ce critère peuvent être notées, toujours accompagné du critère du concours financier des communes à l'exception de la distribution réalisée en 1815 dans le département des Hautes-Alpes¹⁷¹⁹. Par ailleurs, elle reste assez vague : il n'existe aucune indication du calcul du montant de la subvention lié à ce critère et bien souvent il est seulement mentionné en termes très évasifs¹⁷²⁰. Aussi, malgré une volonté affichée, on peut supposer que les intentions des autorités soient en réalité restées à l'état de simples formules sans avoir concrètement servi de base à la répartition des fonds. Une répartition ayant pour base le nombre de pauvres demande en effet une organisation administrative complexe capable de recenser précisément cette catégorie de la population dont la masse est toujours incertaine, variant au gré des conjonctures. Aussi, il a parfois été préféré une base plus sûre qui est le nombre de la population. En répartissant les fonds sur tout le territoire en fonction de la population de chaque lieu, les autorités pensaient pouvoir ainsi faire profiter tout le monde des subventions, même si ces dernières ne sont pas parfaitement adaptées au degré de misère véritable de chacune des localités.

¹⁷¹⁷ Le secrétaire général de la préfecture a écarté les communes où il constatait « *la position aisée des populations* » ou la « *présence des avantages qu'offre pour occuper la classe ouvrière la proximité d'un établissement industriel ou d'une ville commerciale* ». ADI 6X10, Lettre du secrétaire général de la préfecture de l'Isère au préfet de l'Isère du 7 avril 1855.

¹⁷¹⁸ ADI 6X10, Lettre du secrétaire général de la préfecture de l'Isère au préfet de l'Isère du 7 avril 1855.

¹⁷¹⁹ Cf. Annexe n° 7, tableau n°2.

¹⁷²⁰ Ainsi, en 1815, on comprend que le préfet des Hautes-Alpes entend répartir les fonds à sa disposition dans les communes dont la pauvreté des habitants a été le plus accrue à cause des intempéries qui ont eu lieu au sein du département. Il se contente d'expliquer qu'il a « *déterminé l'emploi de ces fonds en ateliers de charité qui ont été ouverts sur le champ ou qui vont l'être dans plusieurs communes de l'arrondissement de Gap et d'Embrun. Je m'empresse de faire connaître à votre excellence que la quantité extraordinaire de neige, qui est tombée jusque dans les parties les plus méridionales de ce département, et les froids excessifs qui ne cessent pas de s'y faire sentir, ont accru considérablement le nombre de familles malheureuses, les travaux d'hiver se trouvent suspendus dans plusieurs communes où pour l'ordinaire, les ouvriers peuvent travailler dans tous les temps. Cette circonstance a donc créé des besoins inattendus, auxquels j'ai dû avoir égard dans la distribution des secours. C'est ce qui m'a déterminé à m'assigner une forte partie à certains cantons de l'arrondissement de Gap* ». AN F¹⁵ 2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 1^{er} février 1816.

ii. *La localisation indirecte en fonction du nombre d'habitants*

Face à la difficulté de faire de la localisation des pauvres valides sur le territoire des départements le critère de la distribution des subventions ateliers de charité, le préfet des Hautes-Alpes décide de le remplacer par celui relatif à la répartition de la population en général. En effet, il a considéré en 1817 que « *faute de bons renseignements sur la quantité de pauvres qui existent dans chaque commune, il semble que cette somme pourrait être répartie en raison de la population pour établir des ateliers de charité* »¹⁷²¹. Une répartition relative à la population présente l'avantage de constituer une base de calcul plus certaine mais correspondant moins précisément à la réalité de la répartition des indigents valides au sein du département. Aussi, à une répartition proportionnée au nombre de pauvres dans chaque localité difficile à réaliser, le préfet va substituer une répartition sur tout le territoire qui aura l'avantage de profiter à toutes les localités même si certaines auraient mérité d'obtenir plus de crédits au regard de la pauvreté de leurs habitants. L'utilisation de ce critère est, tout comme le précédent, relativement rare puisque nous ne l'apercevons qu'à sept reprises¹⁷²². Mais contrairement à son prédécesseur, il fut utilisé de manière beaucoup plus certaine c'est-à-dire, que les textes ne se contentent pas d'en faire une simple évocation, il est véritablement employé comme un critère pesant concrètement sur la distribution des fonds. Plus rare donc mais certainement beaucoup plus efficient. Ainsi en est-il des distributions de fonds réalisées en exécution du décret du 22 septembre 1848 et de la loi du 18 janvier 1868¹⁷²³.

Dans le cadre du premier texte, le ministre de l'Intérieur renoue avec une pratique qui n'avait plus cours depuis le texte du 19 décembre 1790 à savoir la répartition à part égale entre tous les départements. Aussi sur les six millions de francs ouverts au ministre de l'Intérieur, 3 millions ont été « *répartis en proportion des sommes provenant des centimes extraordinaires que chaque département et les communes qui le composent affecteront, en 1849, à la confection et à l'amélioration des chemins vicinaux* »¹⁷²⁴ et trois autres millions par « *portions égales* »¹⁷²⁵ entre tous les départements. Dans cette année

¹⁷²¹ ADHA 3O14386, Situation des fonds mis à la disposition du préfet des Hautes-Alpes par les ministres (21 janvier 1818).

¹⁷²² Cf. Annexe n° 7, tableau n°2.

¹⁷²³ Un schéma résumant la distribution organisée en application de ces deux textes a été réalisé. Cf Annexe n° 6, schéma n°2.

¹⁷²⁴ Article 2 du décret du 22 septembre 1848.

¹⁷²⁵ Article 2 du décret du 22 septembre 1848.

troublée, il est certain que le pouvoir nouvellement en place à la suite de la Révolution de 1848 a cherché à contenter tous les départements en établissant une distribution dont l'équité pouvait difficilement être mise en doute. Les départements semblent toutefois avoir été influencés par les modalités de répartition utilisées par le ministre. Ainsi, le département de l'Isère a lui aussi manifesté son intention de répartir les fonds mis à sa disposition sur tout le territoire mais en la proportionnant au chiffre de la population. Les modalités de répartition décidées au sein de la commission départementale ont été fixées suite au rapport d'un de ses membres. Celui-ci indique que la part que le département recevra sur les trois millions répartis en part égale sur tout le territoire devrait être faite selon « *le chiffre de la population respective de chaque arrondissement et le degré de misère publique qui s'y fait sentir* »¹⁷²⁶. Malheureusement la méconnaissance de la distribution de ces fonds ne nous permet pas de déterminer si les prescriptions du rapporteur ont été suivies ou non. Dans le département des Hautes-Alpes en revanche, les principes selon lesquels les fonds ont été distribués nous sont connus plus clairement. Nous avons évoqué plus haut l'opposition née à cette occasion entre le préfet et le conseil général du département. L'un privilégiant une utilisation des fonds ayant pour priorité l'utilité des travaux en eux-mêmes tandis que l'autre est plus attentif aux intérêts des indigents¹⁷²⁷. Il en résulte une distribution en forme de compromis dont la logique est double puisque la première partie des fonds sera affectée à certains chemins de grande communication et l'autre moitié à plusieurs chemins vicinaux¹⁷²⁸. Or si la première modalité de distribution est directement inspirée par les idées du préfet, la seconde permet

¹⁷²⁶ La somme proposée pour les arrondissements de Grenoble et de Vienne (10 000 francs) est, elle, identique malgré la différence de population entre les deux. Le rapporteur explique que « *dans l'arrondissement de Vienne comparée à celui de Grenoble, l'infériorité numérique de la population est malheureusement rachetée par la supériorité exceptionnelle de la détresse, soit de la ville de Vienne, soit de ses environs* ». De même, pour les arrondissements de la Tour du Pin et de Saint Marcellin, malgré leur moindre population et l'absence de grand centre industriel, le rapporteur explique que la somme attribuée aux arrondissements de Grenoble et de Vienne « *tout en dépassant la part des arrondissements de la Tour du pin et de St Marcellin ne devait cependant pas trop s'en éloigner* ». Ces deux arrondissements renfermant en effet « *de nombreuses fabriques condamnés pour longtemps au chômage, et qu'en outre leur population agricole méritait, par ce titre même, un vif intérêt* ». Le rapporteur proposera ainsi d'attribuer 10 000 f. aux arrondissements de Grenoble et de Vienne et 7647,06 f. à chacun des arrondissements de la Tour du Pin et de St Marcellin. Le conseil adoptera les conclusions du rapporteur. ADI 1N2/12, Session de 1848 du conseil général de l'Isère, séance du 6 octobre 1848.

¹⁷²⁷ Cf. *Supra*, p. 471 et s.

¹⁷²⁸ Un membre de la commission du conseil général propose donc une solution destinée à concilier les deux positions qui est formulée en ces termes : « *les 35294 francs. revenant au département, sur la première partie du crédit de 6 000 000 f. ouvert au ministre de l'Intérieur, seront exclusivement affectés aux travaux des chemins de grande communication, sous la réserve que les fonds qui seront accordés au département sur la seconde partie du secours, seront plus particulièrement affectés aux travaux à faire sur les chemins de petite communication* ». ADHA 1N1725, Séances des 5 et 6 octobre 1848 du conseil général des Hautes-Alpes.

de prendre en considération celle du conseil général qui estimait que l'« *intention du législateur avait été de venir en aide aux populations malheureuses* » et que par conséquent « *toute la population du département des Hautes-Alpes y avait des droits égaux* ». Aussi la commission du conseil général critique-t-elle la proposition du préfet qui « *a poussé l'application d'une manière trop exclusive* » aux chemins de grande communication et demande qu'une partie des fonds soit employée « *à des travaux d'amélioration des chemins vicinaux de petite communication, en se conformant ainsi au principe [...] de la plus égale répartition que possible eu égard à la population* »¹⁷²⁹.

Cette influence du pouvoir central s'est également fait sentir lors de l'application de la loi du 18 janvier 1868. Dans la veine du décret du 22 septembre 1848, les deux millions ont été distribués en deux temps. Une première distribution a été réalisée en prenant en compte les ressources des départements puisque un million a été réparti « *en proportion inverse du produit du centime départemental* ». Cette volonté de privilégier les départements les plus pauvres s'est doublée de celle de prendre en considération leur besoin en répartissant la seconde moitié de la somme « *entre les départements proportionnellement au chiffre de la population* »¹⁷³⁰. Convaincu de la justice de son mode de répartition¹⁷³¹, le ministre demande aux préfets de procéder à la répartition de la subvention qu'ils obtiendront suivant les mêmes principes. Il leur explique que « *c'est en tenant compte d'une part des besoins constatés, et d'autre part de l'insuffisance relative des ressources communales, que vous devrez distribuer les subventions entre les communes de votre département* » et que cela permettra d'établir « *une proportionnalité exacte qui exclura tout arbitraire* »¹⁷³². Le ministre compte d'ailleurs s'assurer que ce mode de répartition sera bien utilisé puisqu'il entend opérer un contrôle *a posteriori* sur la

¹⁷²⁹ La commission explique en effet qu'elle a souhaité « *se pénétrer de l'esprit qui a dicté ces dispositions législatives* ». Elle cite à cet effet le rapporteur de la commission à l'assemblée nationale qui explique que « *le secours, car c'est un secours, sera divisée en deux parties etc.* ». ADHA 1N1725, Séances des 5 et 6 octobre 1848 du conseil général des Hautes-Alpes.

¹⁷³⁰ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

¹⁷³¹ Le ministre de l'Intérieur explique son choix par la volonté de « *répartir la somme de 2 millions de la manière la plus équitable, c'est-à-dire en tenant compte de besoins et de ressources de chaque département. Le chiffre de la population et le produit du centime départemental sur les 4 contributions directes, m'ont paru pouvoir offrir les éléments d'une distribution aussi rationnelle que possible. En distribuant, en effet, un million entre les départements proportionnellement au chiffre de la population, je crois avoir apprécié, avec une stricte impartialité, la mesure des besoins qu'ils ont à satisfaire, de même qu'en répartissant l'autre million en proportion inverse du produit du centime départemental, j'ai certainement obtenu pour résultat d'attribuer aux départements qui ont le moins de ressources, une part plus considérable de la subvention du Trésor* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

¹⁷³² ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

répartition établie par les préfets¹⁷³³. Le préfet des Hautes-Alpes exécutera ainsi fidèlement les prescriptions du ministre. Nous avons vu plus haut que celui-ci a entrepris de répartir 17037,8 francs sur les 37038 francs de subvention reçue au total en raison des sacrifices des communes¹⁷³⁴. Les 20000 francs restant sont en revanche répartis entre l'intégralité des communes des Hautes-Alpes suivant le nombre d'habitants des communes. Pour les communes de plus de 200 habitants, elle se fait « *d'après les bases adoptées par M. le ministre de l'Intérieur pour la distribution du crédit de 2 millions entre tous les départements, c'est-à-dire d'après le chiffre de la population et le produit en sens inverse d'un centime extraordinaire dans chaque commune* ». Pour les communes de moins de 200 habitants le préfet va leur attribuer une somme fixe, « *à celles au-dessous de 100 habitants, 50 francs, à celles de 100 à 200,75 francs* »¹⁷³⁵. Bien que prenant pour base la population des arrondissements et non des communes comme dans les Hautes-Alpes, le département de la Drôme adopte une logique similaire. En effet, la « *répartition a d'abord été faite entre chaque arrondissement comme l'indique son excellence M. le ministre dans sa lettre, la moitié, 11500 francs proportionnellement à la population et l'autre moitié en raison inverse du centime départemental* »¹⁷³⁶. Ce mode de financement n'est toutefois pas propre à satisfaire tout le monde au sein du département. Peu avant que le préfet n'approuve le mode de répartition qui lui a été présenté par l'agent voyer en chef du département¹⁷³⁷, le sous-préfet de l'arrondissement de Die a porté une réclamation auprès de lui dans laquelle il exprime son souhait que la répartition entre arrondissements soit réalisée en fonction du niveau de misère de chacun d'eux. Ainsi il explique que « *les arrondissements les plus pauvres sont ceux qui doivent obtenir davantage et que la véritable égalité entre eux consiste à proportionner les secours à l'intensité des besoins* ». Selon le sous-préfet, son arrondissement est beaucoup

¹⁷³³ « *Vous aurez d'ailleurs à me rendre un compte détaillé de la répartition que vous opèrerez et des éléments sur lesquels elle aura été établie* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

¹⁷³⁴ Cf. *Supra* p. 480.

¹⁷³⁵ ADHA 1X395, Note du préfet sur la répartition des 37037,8 francs, document non daté.

¹⁷³⁶ ADD 151X3, Lettre de l'agent voyer en chef du département au préfet de la Drôme du 27 janvier 1868.

¹⁷³⁷ « *J'ai l'honneur de vous annoncer que j'ai approuvé le projet de répartition de la subvention de 23 000 f. allouée au département sur les fonds de l'Etat en vertu de la décision ministérielle du 21 janvier 1868. J'ai invité d'urgence MM. les maires à me faire connaître les ressources dont leurs communes peuvent disposer pour aider à alimenter les ateliers de travail concurremment avec les fonds accordés par l'Etat* ». ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme à l'agent voyer en chef du 8 février 1868.

moins favorisé que les autres en raison de l'infertilité de ses terres et du manque d'infrastructures routières, c'est pourquoi il mérite d'être plus pourvu que les autres¹⁷³⁸.

La répartition de la subvention sur tout le territoire en fonction de la densité de la population permet de s'assurer d'une part que tous les points des départements en profiteront et d'autre part que, présupposant que l'importance de la misère est proportionnelle à celle de la population, les lieux où les ouvriers sans travail sont les plus nombreux soient les plus subventionnés. Comme le déplore le sous-préfet de l'arrondissement de Die, un tel mode de répartition ne permet pas de prendre véritablement en considération l'ensemble des besoins de chaque localité. Mais il semble qu'il soit plus facile à mettre en place dans la mesure où il est plus aisé de recenser la population que les nécessiteux valides eux-mêmes. Toutefois, tous deux sont très rarement l'unique critère de répartition des fonds. Comme le critère relatif au nombre d'indigents, celui destiné à prendre en considération le nombre de la population n'est jamais le seul selon lequel la distribution est réalisée. Ainsi, sur les sept distributions dans lesquelles il apparaît, il est à quatre reprises accompagné par le critère du concours financier des communes et à trois reprises par un critère relatif à l'utilité des travaux¹⁷³⁹. L'opposition entre le préfet des Hautes-Alpes et le conseil général lors de l'application du décret du 22 septembre 1848 a abouti à un compromis où les deux critères ont trouvé une place égale. Toutefois, cette situation n'est pas généralisable à l'ensemble de la période. La place du critère de l'utilité des travaux par rapport à ceux qui l'accompagnent est variable et, sujette à controverse, se retrouve souvent secondaire.

¹⁷³⁸ « Je crois que des communes sises dans les plaines fertiles, arrosées doivent être moins favorisées que les localités d'une vallée étroite, généralement dépourvues de chemins, remplies de montagne dénudées, dont la population fort clairsemée, gîte au milieu de ravins et de rochers incultes et pour tout dire, en un mot, dont l'arrondissement compte encore 35 communes dépourvues de chemins à charrettes. Pour une population dont les ressources sont si restreintes ; la gelée des vignobles, au printemps de 1867, a eu des effets véritablement désastreux. Cela vous explique pourquoi la misère est infiniment plus grande dans les communes de mon arrondissement que dans celles des arrondissements de Valence et de Montélimar ». ADD 151X3, Lettre du sous-préfet de Die au préfet de la Drôme du 17 janvier 1868.

¹⁷³⁹ Cf. Annexe n° 7, tableau n°2.

b. Un critère d'intensité variable : l'intérêt des ouvrages à réaliser

Omniprésent lors des périodes précédentes, le critère de l'utilité des travaux occupe au cours du XIX^e siècle une place plus discrète. La notion d'utilité des travaux apparaît dans une position secondaire par rapport à l'impératif de traitement de la pauvreté. Ce constat se vérifie lorsque l'on étudie la nature des critères utilisés pour répartir les subventions destinées à l'établissement d'ateliers de charité. On observe d'une part que sa présence est aléatoire (α) et d'autre part que, lorsque le critère est employé, il est pris soin de faire en sorte qu'il ne constitue pas un obstacle à la prise en charge des indigents valides (β).

a. Entre absence et importance du critère de l'utilité des ouvrages

Le recul de la prise en considération de l'utilité des travaux comme critère de distribution des subventions pour ateliers de charité se mesure tout d'abord d'un point de vue quantitatif. Alors que le critère du concours financier est présent trente fois sur les trente-sept distributions de fonds dont nous avons connaissance, celui relatif à l'utilité des travaux n'est employé que quatorze fois soit plus de deux fois moins¹⁷⁴⁰. Dans vingt-trois cas, l'utilité des travaux n'est donc pas une préoccupation essentielle lorsqu'il s'agit de distribuer les fonds de charité. Toutefois, même si ce critère n'est plus au cœur de la logique d'organisation des ateliers de charité, il demeure toujours un objectif que les autorités placent aux côtés de celui de la prise en charge de la pauvreté valide. Ainsi en est-il lorsque, commentant le budget de l'exercice de l'année 1828, le conseil général de la Drôme explique à propos des fonds pour ateliers de charité qu'ils doivent « *atteindre constamment le double but qui en est l'objet, l'utilité générale et le soulagement de la classe indigente* »¹⁷⁴¹. De même, lorsqu'il déplore en 1837 que le conseil général ne vote plus de fonds pour ateliers de charité, le sous-préfet de l'arrondissement de Die met en évidence leur nécessité en expliquant qu'« *en même temps qu'* [il s'emploient] *d'une manière utile sur les chemins vicinaux ou pour d'autres travaux publics, [sont] d'une ressource précieuse pour soulager quelques populations indigentes et privées de récoltes*

¹⁷⁴⁰ Cf. Annexe n° 7 tableau n°2

¹⁷⁴¹ ADD 1N4/1, Délibération du conseil général dans sa session de 1827.

sans pouvoir espérer d'autres secours »¹⁷⁴². Pour réaliser ce double objectif la répartition de la somme se fait « *entre les routes et communications vicinales qui, en même temps, seront le plus dégradés et traverseront des contrées où il y aura un plus grand nombre d'indigents à soulager* »¹⁷⁴³. La répartition ici ne se fait donc pas entre les communes mais entre les chemins à réaliser. Par conséquent, l'utilité des travaux prend une certaine importance. On constate d'ailleurs que lorsqu'ils sont l'objet de la répartition le critère de l'utilité est toujours présent¹⁷⁴⁴. Par exemple, dans le cadre de l'application de l'ordonnance du 9 décembre 1816, le préfet de la Drôme décide de répartir une partie de la subvention gouvernementale attribuée au département qu'il administre « *aux 20 communications principales vicinales ayant le plus besoin de ce secours à raison du défaut presque absolu de récolter des contrées qu'elles traversent* »¹⁷⁴⁵. Ce qui prime donc ici est l'intérêt économique du chemin qui vient désenclaver des régions où la mise en culture des terres est difficile¹⁷⁴⁶.

En Isère, l'utilité a également pu être mêlée à d'autres critères. C'est le cas lors de la distribution des fonds issus de l'ordonnance du 25 octobre 1846 pour laquelle « *nous nous sommes attachés, explique le préfet, à distribuer les entreprises à créditer sur tous les points du département, et plus particulièrement à proximité des centres d'agglomération et des localités qui ont le plus à souffrir de la disette de cette année. Nos propositions de travaux sont également justifiées sous tous les autres rapports : elles ont pour but d'assurer l'exécution d'ouvrages d'une nécessité pressante* »¹⁷⁴⁷. Les chemins choisis ne le sont pas simplement parce qu'ils sont situés aux endroits où la prise en charge des indigents sans travail est la plus nécessaire mais également là où les travaux sont les plus importants. Nous avons par ailleurs évoqué plus haut le choix de la commission du conseil général du département des Hautes-Alpes qui a organisé une répartition des fonds issus du décret du 22 septembre 1848 en faisant en sorte de concilier

¹⁷⁴² ADD 5N2, Rapport du sous-préfet à Messieurs les membres du conseil d'arrondissement de Die – session 1837.

¹⁷⁴³ ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de l'arrondissement Nyons du 11 janvier 1823.

¹⁷⁴⁴ Sur huit cas où la répartition des fonds s'est faite entre les chemins, six ont utilisé pour critères l'utilité des travaux. Les deux autres cas n'offrant pas de sources suffisantes pour pouvoir l'affirmer. Cf. Annexe n° 7, tableau n°2.

¹⁷⁴⁵ AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 17 avril 1817.

¹⁷⁴⁶ Pour cette année, le département de la Drôme a reçu une somme totale de 15000 francs. Les 5000 francs restant ayant été répartis en fonction du concours financier des communes puisqu'ils sont réservés « *aux communes montagneuses de mon département que les intempéries des saisons en 1816 et années antérieures ont réduites à la plus extrême misère et qui ne peuvent dès lors payer leurs contributions* ». AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 17 avril 1817.

¹⁷⁴⁷ ADI 1S1/13, Lettre du préfet au sous secrétaire d'État des travaux publics du 20 octobre 1846.

les impératifs d'utilité et de traitement de la pauvreté¹⁷⁴⁸. La même année, un compromis similaire était proposé par le rapporteur de la commission du conseil général de l'Isère. Concernant la subvention attribuée au département sur les premiers trois millions de francs, le rapporteur entend dans un premier temps la répartir entre les arrondissements en fonction de la population puis, au sein des arrondissements entre les chemins afin de ne pas sacrifier l'utilité des travaux face à la prise en charge des indigents¹⁷⁴⁹. En effet, le rapporteur déclare que la commission a décidé qu'il n'y avait lieu d'établir « *ni une égalité absolue, ni une égalité relative entre les cantons ou les communes* ». Une telle répartition aurait pour conséquence de n'attribuer que des sommes très faibles à chaque commune et « *la dépense ne produirait que la triste stérilité des travaux* ». Aussi, la commission a-t-elle pensé qu'« *il y avait lieu de répartir la part de chaque arrondissement plutôt entre les chemins qu'entre les localités, de telle sorte qu'il y eut des travaux réellement efficaces, utiles à l'agriculture [...] et dès lors profit direct ou indirect mais profit sérieux pour l'arrondissement tout entier* »¹⁷⁵⁰. L'insistance sur l'utilité des travaux à financer a surtout été le fait des autorités locales. Ce sont elles qui, dans certains cas, étaient le plus attentives à ce que les subventions pour les ateliers de charité soient employées aux travaux les plus utiles d'un point de vue économique notamment. Ce n'est qu'en 1870 que l'on observe le ministre de l'Intérieur insister sur la prise en considération de l'utilité des travaux. Celui-ci désigne tout d'abord les « *chemins vicinaux* » comme le « *meilleur emploi* » que l'on peut faire de la subvention et des sacrifices des communes. Mais à l'inverse des circulaires de ses prédécesseurs, ces chemins ne sont pas désignés parce que ce sont les plus adaptés à la force et à la compétence des pauvres valides mais parce qu'il est certain qu'ils auront une utilité puisque le ministre précise que « *ces travaux ont été décidés avec toutes les garanties qui en assurent l'utilité pour le pays* »¹⁷⁵¹. Par ailleurs, il se montre particulièrement insistant en demandant aux préfets de n'admettre « *aucune demande de subvention sans que la*

¹⁷⁴⁸ Dans les Hautes-Alpes, la commission propose donc une solution destinée à concilier ces deux positions formulées en ces termes « *les 35294 francs revenant au département, sur la première partie du crédit de 6 000 000 francs ouvert au ministre de l'Intérieur, seront exclusivement affectés aux travaux des chemins de grande communication, sous la réserve que les fonds qui seront accordés au département sur la seconde partie du secours, seront plus particulièrement affectés aux travaux à faire sur les chemins de petite communication* ». ADHA 1N1725, Séances des 5 et 6 octobre 1848 du conseil général des Hautes-Alpes et Cf. *Supra*, p. 471 et s.

¹⁷⁴⁹ Les déclarations du rapporteur de la commission chargée de donner son avis sur les modalités de distribution de la subvention issue du décret du 22 septembre 1848 ne sont pas nécessairement celles qui ont été retenues *in fine* pour réaliser cette répartition. Malheureusement les sources ne nous permettent pas d'affirmer si les recommandations de la commission ont été ou non suivies par le conseil général.

¹⁷⁵⁰ ADI 1N2/12, Session de 1848 du conseil général de l'Isère, séance du 6 octobre 1848

¹⁷⁵¹ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 28 novembre 1870.

nature et le but des travaux ne soient bien nettement déterminés »¹⁷⁵². Le ministre attend donc des préfets qu'ils soient particulièrement attentifs aux travaux qui pourront être faits grâce à une subvention qui doit être « *consacrée à des travaux réellement utiles* ». Cette attitude nouvelle du ministre semble être la conséquence directe des pratiques antérieures dans lesquelles ce critère était trop peu pris en considération. Il affirme qu'« *il est arrivé trop souvent, en effet, que les communes, uniquement préoccupées d'assurer des moyens d'existence aux ouvriers, n'ont pas recherché suffisamment les meilleurs résultats à obtenir dans l'intérêt général* »¹⁷⁵³. Ce constat du ministre semble pouvoir être confirmé au regard de la pratique. Lorsque le critère de l'utilité des travaux est invoqué, il est fréquent que les autorités prennent soin de faire en sorte qu'il ne nuise pas à l'impératif de prise en charge des pauvres valides.

β. Une volonté de ne pas nuire à la prise en charge des pauvres valides

Depuis les premières années d'existence des ateliers de charité le problème de la conciliation entre la prise en charge des pauvres valides et l'utilité des travaux effectués est récurrent. Au XIX^e siècle la difficulté persiste donc comme le laisse entendre le préfet des Hautes-Alpes lorsqu'il fait le bilan de l'organisation des ateliers de charité de l'hiver 1846-1847. Ce dernier note que « *M. le ministre des travaux publics, s'est empressé d'accorder sur ma demande et sur les propositions de M. l'ingénieur en chef, autant de fonds qu'il l'a pu pour faire travailler dans la longue saison d'hiver, qui est plus particulièrement celle des besoins, la classe ouvrière. Malheureusement, les points ou des travaux sont à exécuter, ne se trouvent pas toujours à proximité des populations qu'il serait le plus juste et le plus nécessaire d'en faire profiter* »¹⁷⁵⁴. Par conséquent, lorsque l'utilité des travaux est retenue comme critère devant guider la répartition des fonds destinés aux ateliers de charité, la question de sa place vis-à-vis des autres critères se pose. Deux attitudes sont alors possibles, soit la subvention reçue est scindée en deux

¹⁷⁵² ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 décembre 1870.

¹⁷⁵³ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 décembre 1870.

¹⁷⁵⁴ ADHA 1N1710, Discours du préfet en ouverture de la session du conseil général des Hautes-Alpes de 1847.

avec une logique de répartition propre à chaque partie de la somme¹⁷⁵⁵, soit la subvention n'est pas divisée et dans ce cas il s'agira de s'assurer que l'un ne prime pas sur l'autre. Or, il semble que bien souvent ce soit l'utilité des travaux qui soit mise en position secondaire par rapport aux autres critères de distribution. Bien qu'ils ne soient pas des ateliers de charité à proprement parler mais une institution s'en rapprochant grandement¹⁷⁵⁶, les ateliers organisés dans la Drôme en application de la circulaire du 28 octobre 1815 en sont une illustration. Chargé de présenter un rapport détaillant les travaux pouvant être réalisés, l'ingénieur en chef du département explique que dans son choix il « *a moins considéré l'urgence des travaux proposés, quoiqu'ils soient tous extrêmement nécessaires, que le motif qui les fait ordonner* », c'est pour cela qu'il a surtout « *cherché à distribuer, autant que possible les secours sur un très grand nombre de localités* »¹⁷⁵⁷. Une fois ces chemins déterminés, le préfet va répartir la somme attribuée par le ministre entre les commissaires assignés à la direction des travaux sur chacun de ces chemins vicinaux qui seront chargés de faire « *eux-mêmes la subdivision de ces fonds entre les communes sur lesquelles ils établiront des ateliers* ». Le préfet impose en effet aux commissaires de répartir les fonds par communes « *afin de multiplier les ateliers* » et donc de porter des secours dans le plus grand nombre de lieux possible¹⁷⁵⁸. Cette tension entre ces deux types de critères est réapparue quelques années plus tard dans le même département. Lors de la distribution des subventions votées par le conseil général de la Drôme à partir de 1821, le préfet du département a dû intervenir pour demander à certains sous-préfets de revenir sur leur projet de répartition. En effet, au cours de cette période, les sous-préfets sont chargés de répartir entre les travaux de leur arrondissement la part de la subvention départementale qui leur a été attribuée. Cela se passe sous le contrôle du préfet qui détermine les critères qui doivent guider leur distribution. Selon lui, les travaux doivent être situés à la fois sur les « *routes et communications vicinales qui sont le plus*

¹⁷⁵⁵ Nous avons pu voir auparavant que c'est la logique qui a été suivie lors des distributions des fonds dans la Drôme en application de l'ordonnance du 9 décembre 1816 et dans les Hautes-Alpes en application du décret du 22 septembre 1848.

¹⁷⁵⁶ Nous avons évoqué plus haut la distinction entre les ateliers de secours établis par le préfet de la Drôme et leurs différences avec les ateliers de charité. Cf. *Supra* p. 397 et s.

¹⁷⁵⁷ ADD 151X1, Rapport du 10 novembre 1815 intitulé « *Rapport de l'ingénieur en chef du département de la Drôme sur la lettre adressée le 28 octobre 1815, à M. le Préfet de ce département par son excellence le ministre de l'Intérieur relative à l'intention qu'a manifestée sa Majesté qu'il soit établi des ateliers pour assurer du travail à la classe ouvrière pendant l'hiver prochain* ».

¹⁷⁵⁸ L'article 3 de l'instruction du préfet de la Drôme dispose que « *les fonds qui seront accordés pour chaque route seront distribués, autant que possible, par commune, afin de multiplier les ateliers ; mais pourtant à raison de leur population, et du plus ou moins d'ouvrages à y exécuter. Cette subdivision des fonds sera faite par le M. Commissaire et soumise à l'approbation de M. le Préfet* ». ADD 151X3, Instruction du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

dégradées » et sur celles qui « traverseront des contrées où il y aura un plus grand nombre d'indigents à soulager »¹⁷⁵⁹. Deux critères sont donc avancés par le préfet, l'un relatif à l'intérêt des communications en elles-mêmes et l'autre au nombre d'indigents qui pourront être aidés par les ateliers. Or, lorsque ceux-ci ne sont pas correctement utilisés, le préfet de la Drôme intervient pour imposer des modifications dans les répartitions des sous-préfets. C'est le cas notamment à propos de la distribution réalisée par le sous-préfet de l'arrondissement de Die. En réponse au préfet, le sous-préfet de Die explique qu'il va « s'occuper immédiatement d'un nouveau projet plus conforme aux bases que vous aviez pu arrêter dans votre opinion ». Car il reconnaît que dans son premier projet il n'avait été question « que de porter des secours applicables aux réparations pressantes des communications commerciales intérieures les plus importantes »¹⁷⁶⁰. Aussi dans son second projet, le sous-préfet de Die prend bien soin de mettre le traitement de la pauvreté au cœur de son choix :

« J'ai l'honneur de vous adresser un nouveau projet de distribution de la somme de 2500 francs que vous m'avez attribuée, en prenant pour base principale d'après votre intention, l'intérêt de répandre des secours pécuniaires à la classe indigente en même temps qu'elle pourrait être employée utilement à des réparations pour la viabilité des chemins dont l'importance vue séparément avait presque uniquement déterminé la distribution que j'avais eu l'honneur de vous proposer et que vous m'avez observé ne pouvoir remplir le premier objet »¹⁷⁶¹.

Le même type de reproche sera adressé l'année suivante au sous-préfet de Montélimar. Dans sa répartition celui-ci s'est focalisé sur une communication bien spécifique allant au chef-lieu d'arrondissement pensant qu'« une subdivision trop étendue rendrait le secours peu profitable et ne lui donnerait aucun degré d'utilité ». Du point de vue de l'assistance, il justifie sa distribution en disant que « la population du chef-lieu renferme le plus grand nombre d'indigents »¹⁷⁶². Or, pour le préfet ce n'est pas suffisant. Répétant que « le conseil général veut que les secours soient tout à la fois employés dans les cantons les plus pauvres et sur les communications les plus importantes », il lui explique que « ces

¹⁷⁵⁹ ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 4 avril 1822.

¹⁷⁶⁰ ADD 151X1, Lettre du sous-préfet de Die au préfet de la Drôme du 26 avril 1822.

¹⁷⁶¹ ADD 151X1, Lettre du sous-préfet de Die au préfet de la Drôme du 10 mai 1822.

¹⁷⁶² ADD 151X1, Lettre du sous-préfet de Montélimar au préfet de la Drôme du 20 février 1823.

conditions ne sont pas remplies » si l'on suit sa répartition. Le préfet lui reproche d'utiliser plus de la moitié de la somme sur une même communication qui en outre passe dans des endroits plutôt riches au détriment de localités plus pauvres¹⁷⁶³. Le préfet de la Drôme intervient lorsqu'il constate que les critères destinés à assurer l'adéquation entre la répartition des fonds et le nombre d'indigents risquent d'être mis à l'écart par une trop grande attention portée à l'intérêt des travaux. En revanche, l'inverse ne se vérifie pas. Lorsque les préoccupations relatives à la prise en charge des indigents prennent le pas sur l'utilité des travaux le préfet n'intervient pas. Ainsi le sous-préfet de Nyons a pu affirmer lors de sa présentation au préfet de son projet de distribution que pour se conformer aux volontés du conseil général du département, il « *propose de faire participer dans une plus forte proportion, malgré le moins d'importance des communications, les contrées qui ont le plus souffert par l'effet des averse, de la grêle et de l'intempérie des saisons et où il existe par conséquent un plus grand nombre d'indigent à soulager* »¹⁷⁶⁴. Bien que le sous-préfet mette clairement l'accent sur la prise en charge des indigents au détriment de l'utilité des communications, le préfet l'adopte sans aucune réserve¹⁷⁶⁵. Lorsque les autorités publiques ont à se prononcer sur l'articulation entre le critère de l'utilité et d'autres plus liés au traitement de la pauvreté, il semble que l'arbitrage se fasse le plus souvent en défaveur de l'utilité des travaux qui ne doit pas empiéter sur la prise en charge des ouvriers sans travail valides. Il n'est qu'à citer le conseil municipal d'Aspres les Veynes en 1868 déclarant que son projet d'atelier de charité « *tout en exécutant des travaux utiles a surtout pour but de donner des moyens d'existence à la classe pauvre, avant l'ouverture des travaux agricoles* »¹⁷⁶⁶.

L'intérêt porté à l'utilité des travaux semble donc s'effacer au cours du XIX^e siècle. Alors qu'aux périodes précédentes, il avait tendance à orienter fortement la réglementation des ateliers, il se fait ici plus discret et pèse assez peu dans la distribution des fonds. Pour expliquer cette évolution, il convient de replacer les ateliers de charité

¹⁷⁶³ « *Ces conditions ne sont pas remplies si l'on affecte 600 francs au chemin du Teil qui traverse une contrée riche par son sol et par la proximité de la grande route et du Rhône. Les chemins qui parcourent les contrées appellent donc plus instamment les bienfaits du conseil général tels que ceux de Montélimar à Carpentras par Grignan et Valréas, à Nyons par Taulignan, à Crest par le Puy St Martin et par Marsanne de Crest à Dieulefit par Soyans* ». ADD 151X1, Note marginale du préfet sur la lettre du sous-préfet de Montélimar au préfet de la Drôme du 20 février 1823.

¹⁷⁶⁴ ADD 151X1, Lettre du sous-préfet de Nyons au préfet de la Drôme du 24 janvier 1823.

¹⁷⁶⁵ « *Cette répartition m'ayant paru établie conformément aux instructions qui vous avaient été données, je l'adopte en entier* ». ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 29 janvier 1823.

¹⁷⁶⁶ ADHA 3014390, Délibération du conseil municipal de la commune d'Aspre-les-Veynes du 5 février 1868.

dans le contexte plus général de l'organisation des travaux publics au XIX^e siècle en particulier en ce qui concerne les chemins de vicinalité. Nous avons constaté que sous l'Ancien Régime et la Révolution, l'entretien des chemins vicinaux ne faisait pas l'objet d'une réelle organisation. Laissée le plus souvent à la charge des riverains, les travaux d'entretien étaient rares. Par conséquent, les fonds des ateliers de charité avaient tendance à constituer l'unique source de financement pour effectuer ces indispensables réparations. La situation change à l'issue de la Révolution. L'administration napoléonienne en particulier inaugure une nouvelle législation destinée à financer l'entretien des chemins vicinaux. Dans ce cadre, les ateliers de charité vont passer d'un statut d'aubaine unique pour les collectivités locales permettant de réparer ces chemins à celui de simple auxiliaire permettant de seconder la politique plus générale d'entretien du réseau routier secondaire du pays.

B. Une influence modeste sur le financement des chemins vicinaux : « seconder les travaux utiles »¹⁷⁶⁷

L'expression employée par le préfet des Hautes-Alpes en 1818 est particulièrement révélatrice de la place nouvelle que les ateliers de charité occupent en ce XIX^e siècle au sein de l'organisation des travaux publics. Celui-ci explique aux sous-préfets de son département que la subvention gouvernementale est « *destinée à seconder les travaux utiles* »¹⁷⁶⁸. Les ateliers de charité n'ont donc pas vocation à prendre en charge l'intégralité des travaux d'une commune mais simplement les aider en apportant un supplément à leurs ressources. Comme lors des périodes précédentes, ces travaux utiles consistent dans la très grande majorité des cas en des réparations de chemins vicinaux. En revanche, du fait des transformations importantes que connaît ce secteur des travaux publics, la place des fonds des ateliers de charité devient beaucoup plus secondaire. Afin de mettre en lumière la rupture qui s'opère à l'issue de la Révolution française, il convient de s'arrêter quelques instants sur le développement de la politique des travaux sur les chemins vicinaux qu'a connu le XIX^e siècle (1). Cela nous permettra ainsi de comprendre

¹⁷⁶⁷ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 19 janvier 1818.

¹⁷⁶⁸ *Ibid.*

pourquoi il est possible d'affirmer que les fonds destinés aux ateliers de charité ne constituent plus qu'un moyen extraordinaire de financement de ce type de travaux (2).

1. Le développement de la politique de travaux sur les chemins vicinaux au XIX^e siècle

Les chemins vicinaux qui ont « *pour principal objet de relier les communes entre elles ou les hameaux à leur chef-lieu* »¹⁷⁶⁹ ont toujours été considérés comme déterminants pour la circulation des marchandises et donc le développement économique des différents territoires du pays. Malheureusement, ces chemins n'ont jamais fait l'objet d'une attention particulière de l'État qui laissait aux autorités locales ou aux riverains le soin d'assurer leur construction et leur entretien. Or, l'absence ou l'inefficacité des réglementations d'Ancien Régime ou révolutionnaires a eu pour conséquences de laisser ces chemins dans un état déplorable. Le régime napoléonien désirant mettre un terme à cet état de fait a remis au goût du jour l'ancienne corvée qui, bien que juridiquement abolie a survécu dans les pratiques de certaines municipalités. Aussi, afin de donner les moyens aux communes d'entretenir leurs chemins vicinaux, ce système utilisé pour l'entretien des grandes routes sous l'Ancien Régime est à nouveau légalisé mais en prenant bien soin d'en modifier le nom puisqu'il sera non plus question de « corvée » mais de « prestations en nature » (a). Cette nouvelle politique trouvera sa concrétisation dans la loi fondatrice du 21 mai 1836 qui fixera définitivement pour tout le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e le régime juridique des chemins vicinaux (b).

¹⁷⁶⁹ Marcel Meunier, *Le régime administratif des chemins vicinaux ordinaires*, thèse de droit, Paris, 1937, p. 6.

a. Le rétablissement de la corvée pour les chemins vicinaux : les prestations en nature

La fin de l’Ancien Régime et la période révolutionnaire constituent une période marquée par une certaine unité en ce qui concerne l’entretien des chemins vicinaux. Toutes deux se caractérisent par l’incapacité des autorités de construire un régime permettant un entretien efficace de ces chemins dont l’importance pour l’économie du pays est pourtant reconnue. Sous l’Ancien Régime, les propriétaires riverains de ces chemins étaient en principe chargés de leur entretien sous le contrôle des Trésoriers de France. Mais la plupart du temps les travaux n’étaient pas réalisés malgré les menaces d’amendes qui pesaient sur eux¹⁷⁷⁰. Sous la Révolution, la situation ne s’améliore guère même si la législation change. En effet, les lois des 28 septembre et 6 octobre 1791 mettent l’entretien des chemins vicinaux à la charge des communes en prévoyant le vote d’une imposition spéciale à cet effet¹⁷⁷¹. Le principe de la compétence municipale fut une constante jusque sous le Directoire qui le confirma par la loi du 11 frimaire an VII. Simplement, cette loi ne prévoyait plus une imposition spéciale pour cet objet, les charges de la vicinalité devant être couvertes grâce aux seules recettes ordinaires de la commune¹⁷⁷². Mais « *bien que les dépenses de la vicinalité sont bien considérées comme constituant une charge obligatoire pour les communes* » aucune contrainte de l’État ne pesait véritablement sur elles. Aussi les municipalités n’ont que très rarement affecté des fonds dans ce but¹⁷⁷³.

¹⁷⁷⁰ Cf. *Supra* p. 131.

¹⁷⁷¹ Georges Denoix explique que « *la loi du 14 décembre 1789 qui organisa les municipalités est le premier texte de l’époque révolutionnaire qui semble mettre les chemins vicinaux à la charge des communes. Celle des 28 septembre, 6 octobre 1791 sur les « biens et usages ruraux, et la police rurale » pose la même règle en termes plus précis, et autorise pour l’entretien de la voirie vicinale, la création d’une imposition pécuniaire : « Les chemins reconnus par le Directoire de district pour être nécessaires à la communication des paroisses, seront rendus praticables et entretenus aux dépens des communautés sur le territoire desquelles ils sont établis ; il pourra y avoir à cet effet une imposition au marc la livre de la contribution foncière ».* En 1791, on n’avait donc prévu comme recette avec affectation spéciale qu’une contribution pécuniaire ». Georges Denoix, *L’évolution historique de la prestation en nature et la réforme de 1903*, thèse de droit, Paris, 1904, p. 53- 54.

¹⁷⁷² « *La loi du 11 frimaire an VII qui créait des municipalités de canton laissait les dépenses des chemins vicinaux à la charge des communes. Elle abolissait la faculté d’établir une imposition spécialement affectée à cet objet. Elle rangeait parmi les dépenses ordinaires à couvrir au seul moyen des recettes ordinaires les charges de la vicinalité. En cas d’excédent des dépenses sur les recettes, il n’était prévu que des taxes « indirectes et locales » pour les seules communes de plus de 5000 habitants ».* *Ibid.*, p. 54.

¹⁷⁷³ « *C’est encore un de ces principes que la Révolution posait en quelque sorte pour l’avenir sans pouvoir en assurer l’exécution dans le présent. Elle ne connaissait ni l’inscription d’office au budget, ni l’imposition par voie d’autorité, ce double moyen que l’on a trouvé pour assurer le triomphe de l’utilité générale sur les résistances de l’égoïsme ou d’intérêts individuels plus ou moins entendus. Tant de raisons accumulées firent que la contribution pécuniaire, seule prévue comme ressource spéciale de la vicinalité,*

Cependant, malgré cette absence de ressources, les chemins vicinaux ne sont pas demeurés totalement sans entretien. Selon l'hypothèse de Georges Denoix, « *en l'absence de toute ressource vicinale, abandonnés par le pouvoir central qui avait à cette époque des soucis plus pressants, au milieu du chaos et de l'anarchie de toutes les administrations locales, les habitants s'étaient trouvés pendant douze ans réduits à compter sur leur seule initiative pour assurer le minimum indispensable de viabilité* ». L'auteur pensant qu'abandonnée à la seule initiative des individus aucune réparation substantielle ne pourrait être réalisée, affirme qu'« *il est permis de supposer que de tentatives locales furent faites pour coordonner les efforts et les bonnes volontés des habitants. Certains magistrats municipaux plus actifs, plus intelligents que les autres, plus autoritaires aussi peut-être ou jouissant d'une influence morale particulière, purent faire accepter ou imposer à leurs administrés des travaux d'intérêt commun* ». Il en déduit ainsi que « *les anciennes corvées locales, abolies en droit, n'avaient peut être pas en fait complètement disparu. Elles purent servir de modèle ou de précédent* »¹⁷⁷⁴. Cette hypothèse viendrait selon lui expliquer l'apparition de textes à l'issue de la période révolutionnaire venant en quelque sorte légaliser ces pratiques. Il cite d'abord la loi du 28 pluviôse an VIII dont l'article 15 confère aux conseils municipaux la compétence de « *régler la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants* ». Sans évoquer précisément les chemins vicinaux on peut penser que ces derniers, constituant un des objets principaux de l'administration des campagnes, sont néanmoins visés par l'expression « *propriétés qui sont à la charge des habitants* »¹⁷⁷⁵. Cette loi viendrait ainsi légaliser les pratiques des municipalités et ainsi « *mettre les décisions du conseil municipal au-dessus des résistances individuelles* »¹⁷⁷⁶. Donnant une autorité aux décisions des conseils municipaux, cette loi n'entérine cependant pas explicitement le recours au travail gratuit des habitants comme un moyen officiel de réparation des chemins. Il faut attendre pour cela l'arrêté consulaire du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) qui dispose en son article 6 que « *les chemins vicinaux seront à la charge des communes. Les conseils municipaux émettront leur vœu sur le mode qu'ils jugeront le plus convenable pour parvenir à leur réparation. Ils proposeront, à cet effet, l'organisation qui leur paraîtrait devoir être*

fut très rarement votée, et presque toujours d'une évidente insuffisance. Aussi les chemins virent-ils empirer sans cesse leur situation déjà si mauvaise en 1789 ». *Ibid.*, p. 56.

¹⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 58.

¹⁷⁷⁵ Pour des explications plus précises, cf. *Ibid.*, p. 57.

¹⁷⁷⁶ *Ibid.* p. 59.

préférée pour la prestation en nature ». Comme l'indique Jean Petot, l'administration rétablit donc la corvée rebaptisée « prestation en nature »¹⁷⁷⁷ qui sera règlementée par une instruction du 7 prairial an XIII. Celle-ci préconise en substance qu' « *on devait répartir les journées de travail suivant l'intérêt de chacun à la réfection des chemins, en exemptant les plus pauvres. Le conseil municipal fixerait en argent le prix de la journée, afin que les administrés eussent le choix entre payer, ou travailler* »¹⁷⁷⁸. Le régime napoléonien institutionnalise ainsi la corvée comme mode privilégié de financement des chemins vicinaux. À l'exception des plus pauvres, chacun peut être tenu de fournir des journées de travail gratuites ou de les racheter en argent pour pourvoir à l'entretien de ces chemins.

Cette nouvelle législation donna une certaine impulsion à ce genre de travaux mais rapidement dès le début de la Restauration des oppositions s'élèvent contre ce système et notamment contre les principes de répartition des charges entre les habitants des communes. Depuis l'an XIII, il est en effet prescrit que « *la charge de la prestation doit être répartie proportionnellement aux contributions directes entre tous les habitants ou propriétaires de la commune* »¹⁷⁷⁹. S'ajoute à cela une exemption concernant les plus petits contribuables, dont « *le résultat était d'imposer la taxe des chemins aux propriétaires fonciers presque seuls* »¹⁷⁸⁰. Ces derniers, maîtres du pouvoir sous la monarchie censitaire, n'eurent de cesse de protester contre ces dispositions qu'ils jugeaient injustes. Leurs récriminations aboutirent et, à la faveur d'une loi de finances du 15 mai 1818, ces grands propriétaires se virent attribuer un pouvoir de contrôle sur les impositions extraordinaires des communes qui leur permirent de s'opposer systématiquement aux rôles de prestation en nature établis par les conseils municipaux¹⁷⁸¹. Cette annihilation dans la pratique des effets des prestations en nature eut

¹⁷⁷⁷ Jean Petot, *op. cit.* p. 453. C'est également l'analyse faite plus récemment par François Burdeau qui explique qu'« *avec la réapparition des « prestations en nature », l'administration des Ponts-et-Chaussées est habilitée à contraindre les ruraux à entretenir les chemins vicinaux* ». Plus loin il affirmera que « *la pratique multi-séculaire des corvées requises pour l'entretien des chemins fut consacrée par les lois du 28 juillet 1824 et 21 mai 1836 et demeura longtemps en usage* ». François Burdeau, *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995, p 76 et 137

¹⁷⁷⁸ Jean Petot, *op. cit.* p. 453.

¹⁷⁷⁹ Georges Denoix, *op. cit.*, p. 66.

¹⁷⁸⁰ *Ibid.* p. 68.

¹⁷⁸¹ « *Après la loi du 15 mai 1818 la question se présentera sous un nouvel aspect. L'établissement de la prestation ne sera plus contesté en droit : il deviendra presque impossible en fait. Dans le but de mettre une limite aux impositions extraordinaires que les communes avaient multipliées pendant les années précédentes en raison de faits exceptionnels, on avait introduit dans le texte de la loi divers articles de nature à en arrêter le développement. Les articles 39 à 45 exigeaient, pour le vote de toute contribution extraordinaire, l'adjonction au conseil municipal des plus forts contribuables de la commune, en nombre égal à celui des conseillers. [...] Ces articles ne visaient expressément que les « centimes extraordinaires ».*

des conséquences désastreuses sur les chemins qui, à partir de 1818, se retrouvèrent dans une situation plus mauvaise que jamais. Aussi dès 1824 de nombreux députés ont mis en évidence cette situation et ses conséquences sur les conditions de vie des habitants des campagnes et le commerce. Pour remédier à cela, les prestations furent à nouveau invoquées. Mais avec une notable différence qui réside dans la manière de la répartir. En effet, les grands propriétaires fonciers, maîtres de la majorité au Parlement, sont favorables à la prestation mais à condition qu'elle pèse moins lourdement sur leurs épaules. Cette position sera enregistrée par la loi à travers le texte du 28 juillet 1824 établissant et règlementant la prestation en nature. Conformément aux *desiderata* des grands propriétaires, l'assiette de l'impôt change. La prestation cesse d'être attachée au droit de propriété en étant proportionnelle aux contributions directes. Désormais c'est l'habitation qui est la base de l'impôt. L'article 3 de la loi dispose que la prestation est limitée à deux journées de travail. Ces journées imposées sur tout individu mâle présumé capable de travail, sont dues soit par lui-même, soit par le chef de famille dont il dépend. Tout chef de famille devant encore deux journées de travail pour chacun des moyens de transport en sa possession¹⁷⁸². Par ailleurs, la loi dans son article 4 ajoute qu'en cas d'insuffisance des moyens apportés par les prestations cinq centimes additionnels peuvent être imposés sur chaque contribuable. Ces impositions occupent légalement une place simplement subsidiaire puisque d'après l'article 2 de la loi ce n'est qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires des communes qu'elles ne peuvent intervenir. En pratique, elles sont néanmoins indispensables dans la mesure où l'insuffisance des revenus est la règle¹⁷⁸³. Mais malgré ces modifications, la loi de 1824 reste largement inefficace. En effet, à l'opposition des propriétaires fonciers s'est substituée celle des petits cultivateurs refusant de s'imposer une prestation qui les surcharge alors que les riches sont très peu touchés. Aussi « *toutes les jalousies, toutes les rivalités locales entre les individus, ou entre hameaux d'une même commune vinrent entraver* » l'application de la loi. En effet, l'autorité supérieure n'a aucun moyen d'imposer le vote de prestations

ils furent déclarés applicables aux prestations en nature. Cette assimilation ne doit pas étonner puisque les prestations, dans la pratique, étaient réparties comme des centimes additionnels, proportionnellement aux côtes de contributions directes. [...] De fait la prestation disparut presque » et citant un député à la Chambre dans un discours de 1824, Georges Denoix explique que « *tout a été interrompu, tout a cessé en même temps, lorsqu'en 1818 la loi de finances a soumis les rôles des prestations en nature aux formalités exigées par les articles 39, 40, 41, c'est-à-dire au doublement du conseil municipal par les plus imposés* ». *Ibid.*, p. 73-77.

¹⁷⁸² *Ibid.*, p. 88-89.

¹⁷⁸³ *Ibid.*

dans la mesure où celle-ci et plus généralement, l'entretien des chemins vicinaux n'a qu'un caractère facultatif pour les communes¹⁷⁸⁴.

Cette impuissance de la loi eut à nouveau pour conséquence un abandon des chemins vicinaux aboutissant à leur dégradation progressive. Pour remédier à cette situation, le législateur a donc considéré qu'il fallait transformer cette faculté en obligation. C'est l'apport principal de la loi du 21 mai 1836 qui fait de l'entretien des chemins vicinaux une dépense vraiment obligatoire pour les communes. Dans ce cadre la prestation en nature ne constitue plus la ressource privilégiée pour ces travaux.

b. La « charte vicinale » du 21 mai 1836 : la rationalisation des ressources à la disposition des communes

La loi du 21 mai 1836 est une loi fondamentale dans la mesure où elle fixe pour plusieurs décennies les cadres de la réglementation des chemins vicinaux. Pour reprendre les mots de Marcel Meunier, elle constitue « *la charte organique de la voirie vicinale* »¹⁷⁸⁵. Son principal apport résulte dans le fait que désormais l'entretien des chemins qui était auparavant facultatif devient obligatoire pour les communes qui peuvent être contraintes par le préfet en cas d'inertie de leur part. La loi fixe donc précisément les ressources dont peuvent disposer les communes. Contrairement à la législation antérieure, la prestation en nature n'est plus une ressource privilégiée. Schématiquement les ressources à la disposition des communes se décomposent en deux catégories, celles créées par les communes et les ressources éventuelles provenant des subventions de l'État et du département et/ou provenant des particuliers¹⁷⁸⁶.

Concernant les ressources créées par les communes, tout comme le prescrivait la loi du 28 juillet 1824, ce sont les prélèvements sur les ressources ordinaires qui figurent en première ligne parmi celles qui doivent être affectées aux chemins vicinaux. Les conseils municipaux ne peuvent voter une imposition quelconque qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires. Dans cette situation d'insuffisance, les

¹⁷⁸⁴ *Ibid.*, p. 100.

¹⁷⁸⁵ Marcel Meunier, *op. cit.*, p. 14. Il faut toutefois noter que la loi fut complétée ou modifiée à de nombreuses reprises durant le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle. Pour le détail des textes intervenus à la suite de la loi du 21 mai 1836, voir *ibid.*, p. 21-27.

¹⁷⁸⁶ Nous ne procéderons ici qu'à un rapide aperçu des types de ressources mobilisables pour le financement des chemins vicinaux. Pour une description plus détaillée, cf. *Ibid.*, p. 74-100.

communes ont alors trois possibilités. Elles peuvent avoir recours aux cinq centimes spéciaux ordinaires, à trois journées de prestations ou à la taxe vicinale. Contrairement aux prescriptions de la loi de 1824, celles de 1836 n'a fixé aucun ordre de priorité ; il en résulte que le conseil municipal peut voter les prestations sans voter de centimes, ou, réciproquement, les centimes sans les prestations ; il peut également voter ces deux ressources concurremment. La taxe vicinale quant à elle n'est qu'une taxe de remplacement des prestations instituée par la loi du 31 mars 1903. Les conseils municipaux ont en effet la faculté de remplacer la prestation par des centimes additionnels sous forme de taxe vicinale. À côté de ces ressources qui peuvent être qualifiés d'ordinaires, les communes peuvent avoir recours à des ressources extraordinaires que plusieurs lois postérieures à celle de 1836 ont mises en place. Parmi elles on trouve les trois centimes spéciaux extraordinaires (art. 3 de la loi du 24 juillet 1867 et art. 141 de la loi du 5 avril 1884) ainsi que les centimes extraordinaires non spécialisés par la loi c'est-à-dire les centimes pour insuffisance de revenus, les centimes généraux extraordinaires et les emprunts (art. 141 de la loi du 5 avril 1884). Grâce à l'ensemble de ces ressources, ce sont donc les communes qui supportent l'essentiel du financement des travaux aux chemins vicinaux. Toutefois, elles peuvent également bénéficier de différentes subventions. Ainsi, les conseils généraux de département ont la faculté de voter des subventions pour cet objet¹⁷⁸⁷. De même l'Etat a pu également allouer des subventions notamment en vertu de la loi du 12 mars 1880¹⁷⁸⁸. Des ressources plus exceptionnelles peuvent également être utilisées, c'est le cas des subventions industrielles¹⁷⁸⁹ ou des souscriptions volontaires que des particuliers peuvent offrir à la commune¹⁷⁹⁰.

Grâce à l'étude du régime administratif des chemins vicinaux menée par Marcel Meunier, il est donc possible d'établir une liste précise des ressources à la disposition des communes pour satisfaire à l'obligation qui leur est faite d'entretenir leurs chemins vicinaux. Cependant cette liste serait incomplète si une précision d'importance n'était faite. En effet, les fonds des ateliers de charité, bien que non rattachés au budget des chemins vicinaux des communes ou des départements, en constituent une part qui, à

¹⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 90-92.

¹⁷⁸⁸ *Ibid.* p. 92-94.

¹⁷⁸⁹ Lorsqu'il est constaté qu'un chemin vicinal est endommagé du fait d'une entreprise industrielle comme l'exploitation de mines, de carrières ou de forêt, les communes peuvent réclamer des subventions aux responsables de ces entreprises, qu'il s'agisse de collectivités publiques ou des personnes privées. *Ibid.*, p. 95-99.

¹⁷⁹⁰ *Ibid.*, p. 99.

certaines périodes, a pu se révéler non négligeable. À ce titre, ils ont été un moyen de financement extraordinaire des chemins vicinaux.

2. Le financement extraordinaire des chemins vicinaux par le biais des fonds des ateliers de charité

Ateliers de charité et chemins vicinaux ont dès l'origine été intrinsèquement liés. Depuis les débuts de l'institution, l'entretien et la construction de chemins vicinaux demeurent le type de travaux privilégiés. Au XIX^e siècle, ce lien se maintient mais sa nature va évoluer. Il se maintient dans la mesure où les chemins vicinaux constituent un moyen de réaliser l'assistance par le travail du fait des caractéristiques particulièrement adaptées aux indigents valides que possèdent les réparations qui peuvent y être faites. De ce fait, les chemins vicinaux constituent toujours l'objet principal des travaux réalisés par le biais des ateliers de charité (a). Par ailleurs, bien qu'un nouveau dispositif de financement se mette en place, celui-ci ne deviendra véritablement efficace que progressivement. Dans ce cadre lorsque le vote de fonds pour ateliers de charité intervient, ils pourront utilement servir d'appoint aux ressources nouvellement créées pour parfaire le développement du réseau vicinal. D'une position où ils étaient l'unique moyen de financement de ces travaux, les fonds des ateliers de charité passent ainsi à une position où ils sont simplement une possibilité d'accroître les fonds déjà existants pour ce genre de travaux (b).

a. La prédominance des travaux aux chemins vicinaux

Dans le chapitre précédent nous avons démontré que lors du choix des travaux à réaliser, un des éléments pris en considération en priorité est leur adéquation avec les capacités physiques des indigents à secourir. Les travaux choisis doivent avant tout être de nature à permettre l'emploi de tout indigent capable de travailler quelles que soient ses compétences ou sa force. Dans ce cadre les travaux privilégiés sont des travaux simples de terrassement, de déblaiement, de transport de terre, de cassage de cailloux, etc. comme

peuvent en offrir les travaux sur les routes et notamment sur les chemins vicinaux. Aussi dès les premières circulaires incitant à l'organisation d'ateliers de charité et de travaux de secours en général, c'est cette catégorie de travaux qui est évoquée. Ainsi, en application de la circulaire du 25 septembre 1813 qui ne prévoit pourtant pas une catégorie particulière de travaux pour procurer du travail aux indigents¹⁷⁹¹, les autorités départementales de la Drôme ont décidé de mettre en place des « *ateliers de charité* » pour exécuter des travaux « *sur les routes vicinales du département* »¹⁷⁹². La priorité donnée à ces travaux ne tardera pas à se manifester au niveau gouvernemental. Bien que la circulaire du 28 octobre 1815 ne parle que de travaux sur les routes en général¹⁷⁹³, la correspondance entre les ministres et les préfets des départements dauphinois montrent clairement que le gouvernement entend surtout attribuer des fonds pour les réparations aux chemins vicinaux. En exécution de cette circulaire le préfet de l'Isère a présenté un projet dans lequel il propose des travaux sur plusieurs grandes routes relevant de l'administration des ponts et chaussées¹⁷⁹⁴. En guise de réponse, le ministre lui explique qu'il accepte son projet mais en l'invitant également « *à examiner si la répartition des chemins vicinaux ne vous présenterait pas aussi une ressource précieuse pour occuper une partie des bras qui peuvent se trouver oisifs dans votre département* »¹⁷⁹⁵. Dans la Drôme, le ministre n'a pas besoin d'inciter le préfet à organiser ce genre d'ouvrage puisqu'il proposera lui-même des travaux de secours sur les chemins vicinaux¹⁷⁹⁶.

¹⁷⁹¹ « *Nous touchons, M. le préfet, à une époque où l'administration doit s'occuper des moyens de procurer de l'ouvrage, pendant l'hiver prochain, aux indigents et à la classe des ouvriers sans travail [...]. Les travaux à la charge des départements et des communes présentent généralement, à cet égard, des ressources abondantes. Dans le nombre de ces travaux, il en est qui peuvent s'exécuter pendant la mauvaise saison, tels que démolitions, terrassements, transports de terres, etc.* ». AN F¹⁵ 2774, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets des départements du 25 septembre 1813.

¹⁷⁹² ADD 1N3/1, Délibération du conseil général du département de la Drôme, session de 1814.

¹⁷⁹³ Dans sa circulaire du 28 octobre 1815 le ministre de l'Intérieur explique que « *les travaux à exécuter dans les départements peuvent se diviser en trois classes principales : les travaux des ponts et chaussées, qui s'exécutent sur les fonds particuliers de cette administration, les travaux qui s'exécutent sur les fonds des départements, et les travaux à la charge des communes* ». ADD 151X1.

¹⁷⁹⁴ Le préfet désigne au directeur général des ponts et chaussées « *quelques parties de route qui seront interceptées si l'on n'y employoit aucun fonds dans la saison actuelle : 1° La route de Lyon à Nice n°103, depuis Grenoble jusqu'à Corps ; 2° Celle de Grenoble à Chambéry n° 109 ; 3° Celle de Valence à Seyssel et à Genève n°111. En employant 200 manœuvres par jour et en les répartissant sur ces 3 routes, cette dépense pour 3 mois seroit de 27 000 francs* ». AN F¹⁵ 2753, Lettre du préfet de l'Isère au directeur général des ponts et chaussées du 18 novembre 1815. Il transmettra ce projet au ministre de l'Intérieur, cf. AN F¹⁵ 2753, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 20 novembre 1815.

¹⁷⁹⁵ ADI 1S1/5, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de l'Isère du 6 décembre 1815.

¹⁷⁹⁶ En réponse au projet présenté par le préfet de la Drôme, le ministre indique qu'il a « *pris en grande considération les détails que vous m'avez transmis sur la nécessité d'organiser pour la réparation des routes vicinales de votre département des travaux dont la dépense a été évaluée par l'ingénieur de votre département à moins de 30 000 francs* ». Par conséquent, il décide de mettre à disposition du préfet « *sur les fonds alloués au budget de 1815 une somme de 29 000 francs pour travaux sur les routes vicinales destinés à occuper la classe ouvrière et indigente* ». ADD 151X1, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet

L'année suivante à nouveau, la circulaire du 23 septembre 1816 n'évoque pas les chemins vicinaux mais seulement les travaux sur les routes en général sans imposer de travaux particuliers aux préfets¹⁷⁹⁷. Pourtant, ces travaux vont être organisés dans tous les départements dauphinois au cours de l'hiver 1816-1817. S'interrogeant sur la manière de procurer des ouvrages aux indigents valides le préfet de la Drôme estime que « *la réparation des chemins vicinaux offre un de ces moyens* »¹⁷⁹⁸. Par conséquent ce type de travaux sera largement majoritaire dans ce département¹⁷⁹⁹. Sans que cela soit réalisé dans les mêmes proportions au sein des deux autres départements, il apparaît que des chemins vicinaux ont également été au cœur des ateliers de charité établis en Isère¹⁸⁰⁰ et dans les Hautes-Alpes¹⁸⁰¹. La mention précise des chemins vicinaux apparaîtra pour la première

de la Drôme du 25 novembre 1815 et lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 21 décembre 1815.

¹⁷⁹⁷ Dans sa circulaire du 23 septembre 1816, il se fait plus précis en expliquant aux préfets que « *les réparations des routes sont toujours ce qui offre le plus d'utilité dans de semblables circonstances* ». ADD 151X1.

¹⁷⁹⁸ La lettre dans laquelle il affirme cela est d'ailleurs intitulée « *secours en travaux sur les chemins vicinaux* ». AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme aux sous-préfets, maires et commissaires des principales communications vicinales du département du 1^{er} novembre 1816.

¹⁷⁹⁹ Sur les 15000 francs que le département reçoit, 10 000 francs sont affectés « *aux 20 communications principales vicinales ayant le plus besoin de ce secours à raison du défaut presque absolu de récolter des contrées qu'elles traversent* ». Nous ne savons précisément à quels travaux ont été affectés les 5000 francs restant. Le préfet indique seulement qu'ils ont été attribués « *aux communes montagneuses de mon département que les intempéries des saisons en 1816 et années antérieures ont réduites à la plus extrême misère et qui ne peuvent dès lors payer leurs contributions* ». On peut cependant penser qu'une bonne partie de ces communes les a employés en travaux sur les chemins vicinaux. AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 17 avril 1817.

¹⁸⁰⁰ Dans le compte rendu du ministre de l'Intérieur au roi, un paragraphe est consacré au département de l'Isère dans lequel on apprend que les fonds pour travaux de charité « *ont reçu l'emploi le plus utile et ont procuré les résultats les plus importants. Sept routes départementales ont été réparées ; des communications vicinales ont été ouvertes ou rendus viables dans plus de 200 communes ; les tracés de l'Isère, du Drac, de plusieurs autres torrens ont été bouchées, leurs digues en partie consolidées ; les terres du pauvre ont étéensemencées dans les montagnes, et en un mot plus de 40 000 indigens ont été nourris ou occupés* ». AN F¹⁵ 2773, Compte rendu des mesures prises pour assurer le soulagement de la classe indigente. Rapport fait par le ministre au roi, non daté.

¹⁸⁰¹ Dans son compte-rendu le préfet des Hautes-Alpes explique que la somme de 16430 francs qui a « *servi à entretenir des ateliers de charité* » a permis notamment de réaliser les travaux suivants parmi lesquels les chemins vicinaux occupent une place importante : « *1° A Gap, plantation d'arbres extraits de la pépinière départementale et placée le long de la route royale depuis Gap jusqu'à la commune de Laye ; 2° La construction d'une partie de grande route sous les murs de la ville, et servant aujourd'hui de promenade publique et d'embranchement entre les routes de Provence et pont St Esprit ; 3° La réparation des chemins vicinaux les plus importants qui aboutissent à cette ville, notamment celui de Valsarres, qui intéresse à la fois et l'agriculture et le commerce. Une chaussée solide et commode a été exécutée sur ce chemin et sur une distance de 900 m. ; 4° A St Jullien, vallée de Champsaur un pont construit à grands frais depuis plusieurs années sur le torrent du Drac, était resté d'un abord difficile, faute de fonds pour construire sur l'une et l'autre rive, les chemins servant d'avenues. Vers la fin de l'hiver, les habitants pauvres des communes environnantes y ont été réunis en ateliers de charité, sous la direction d'une commission gratuite nommée à cet effet et les réparations nécessaires ont été exécutées en entier ; 5° Les communications vicinales ont été également réparées à Embrun et auprès des chefs-lieux de canton tels qu'à Veynes, Serres, Tallard, Orpierre et dans plusieurs autres communes rurales du département ; 6° A Remollon surtout l'administration locale a veillé à ce qu'une somme de 1000 f. que j'ai mise à sa disposition servit à l'avancement des travaux d'un chemin que cette commune fait construire en ce moment pour aboutir à la*

fois dans une circulaire du ministre de l'Intérieur du 7 novembre 1817. Le ministre explique en effet que « *les travaux des particuliers n'occupent pas, dans la mauvaise saison, tous les individus ; il faut nécessairement y suppléer par des ateliers de charité. Les travaux publics pourront vous fournir des ressources dans ce genre, et principalement ceux des routes et des chemins vicinaux* »¹⁸⁰². Cette prédominance s'affirme ainsi en Dauphiné. Dans les Hautes-Alpes, le préfet explique que « *les ateliers de charité pour la réparation des chemins occupent la première ligne* » parmi les « *travaux utiles, et propres à occuper les bras de la classe indigente* ». Mais si les chemins vicinaux semblent dominants ils ne sont pas exclusifs puisque le préfet précise immédiatement que « *l'on peut entreprendre dans plusieurs communes de chaque arrondissement d'autres travaux non moins essentiels, tels que constructions de digues, plantations sur les chemins curage des rivières et torrents et établissement de canaux d'arrosage* »¹⁸⁰³. Dans la Drôme en revanche, les travaux aux chemins vicinaux ont constitué l'unique type d'ouvrages réalisés par le biais des ateliers de charité¹⁸⁰⁴. L'exclusivité donnée à cette nature de travaux se poursuit dans ce département lorsque celui-ci prend l'initiative de subventionner chaque année entre 1821 et 1836 l'établissement d'ateliers de charité. Le préfet de la Drôme explique en effet qu'il souhaite qu'ils soient situés sur les « *routes et communications vicinales qui sont le plus dégradées* »¹⁸⁰⁵. Cette orientation du département de la Drôme n'est toutefois pas réellement originale dans la mesure où parallèlement le gouvernement va confirmer sa préférence pour les chemins vicinaux. Dans sa circulaire du 21 octobre 1830, le ministre de l'Intérieur, après avoir expliqué que les travaux doivent être de nature à permettre

grande route et exporter plus facilement et avec plus de bénéfice les vins de son territoire ». AN F¹⁵ 2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 7 août 1817.

¹⁸⁰² ADHA 3O14386, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 7 novembre 1817.

¹⁸⁰³ ADHA 1N1698, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 24 janvier 1818.

¹⁸⁰⁴ Les fonds mis à la disposition du département de la Drôme ont été répartis entre 31 chemins vicinaux. Voir les tableaux présentant l'état des mandats délivrés aux commissaires en charge des chemins vicinaux. ADD 151X1.

¹⁸⁰⁵ ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 4 avril 1822. Les sources à notre disposition pour l'ensemble de la période allant de 1821 à 1836 sont plus ou moins complètes selon les années. Pour les années 1821 à 1823, nous pouvons affirmer que tous les chemins sur lesquels ont été réalisés des travaux sont des chemins vicinaux. Le tableau récapitulant les travaux faits durant ces trois années comprend en effet une colonne désignant le nom des commissaires ayant reçu des fonds ainsi qu'une colonne intitulée « *noms des communications vicinales qui leur sont confiées* ». Les commissaires chargés de l'organisation des travaux sont donc attachés à des communications vicinales. Aussi dans la mesure où ce mode de répartition ne change pas jusqu'en 1836, on peut penser que les fonds des ateliers de charité ont été intégralement employés à des travaux aux chemins vicinaux. ADD 151X1, « *État de l'emploi des 18000 francs alloués aux budgets départementaux de 1821, 1822 et 1823 pour occuper pendant l'hiver des dites années, la classe indigente* » dressé par le préfet le 17 janvier 1824.

l'emploi du plus grand nombre d'indigents¹⁸⁰⁶, déclare que « *les travaux des chemins vicinaux pourraient notamment [...] procurer de l'occupation à la classe indigente* »¹⁸⁰⁷.

L'importance acquise par les chemins vicinaux est en quelque sorte entérinée par l'évolution de la réglementation des ateliers de charité qui s'appuie sur une nouvelle notion pour désigner les travaux à réaliser. À partir de la loi du 6 novembre 1831, ces derniers sont qualifiés de « *travaux d'utilité communale* »¹⁸⁰⁸ et en 1846 le ministre de l'Intérieur explique plus précisément à quoi renvoie cette expression lorsqu'il détermine la manière dont doivent être distribués les fonds mis à sa disposition par l'ordonnance royale du 18 décembre 1846 :

*« Ce crédit est exclusivement réservé à encourager les travaux ayant le caractère d'utilité communale qui, par leur nature, sont accessibles au plus grand nombre. Il suit de là que, pour la plupart des communes, c'est sur les chemins vicinaux que devront porter les allocations que vous aurez à provoquer auprès des administrations municipales. C'est en effet, à ce genre de travaux que je désire appliquer la plus forte partie des subventions. Dans les villes qui, sous ce rapport, peuvent offrir plus de ressources, c'est encore par des travaux de salubrité, de fouilles, de nivellement et autres analogues qu'on obtiendra plus généralement le résultat qu'il s'agit d'atteindre »*¹⁸⁰⁹.

La notion d'utilité communale¹⁸¹⁰ est donc utilisée pour déterminer plus précisément les travaux pouvant être exécutés par le biais des ateliers de charité. Le ministre de l'Intérieur dégage deux catégories et établit entre elles une hiérarchie. La plus grande partie des subventions doit être affectée aux chemins vicinaux. Des travaux communaux (travaux de salubrité, fouilles, nivellement de rues etc.) peuvent être également organisés, notamment dans les grandes villes où les ressources le permettent. Cette hiérarchie semble avoir été

¹⁸⁰⁶ Le ministre préconise en effet « *des travaux qui se composent en partie de terrassements à bras, de transports de terre par voiture et de démolition, seuls ouvrages qu'il soit possible de continuer pendant la mauvaise saison, et qui sont particulièrement susceptibles de s'approprier au régime des ateliers de charité* ». ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830.

¹⁸⁰⁷ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830.

¹⁸⁰⁸ Dans son article 1 la loi dispose que les 5 millions mis à disposition du gouvernement sont « *à distribuer aux villes pour contribuer à des travaux d'utilité communale* ».

¹⁸⁰⁹ ADI per 2437/14, Circulaire du ministre de l'Intérieur à destination des préfets du 21 décembre 1846.

¹⁸¹⁰ Cette notion sera en effet utilisée dans les textes gouvernementaux postérieurs. Ainsi, le décret du 22 novembre 1853 évoque des fonds « *pour subvention aux travaux d'utilité communale* ». De même le décret du gouvernement de la défense nationale du 28 novembre 1870, prévoit que le fonds de 6 millions de francs ouvert au ministre de l'Intérieur est destiné à être « *affecté, à titre de subvention extraordinaire, à des travaux d'utilité communale* ».

respectée en Dauphiné où, entre 1831 et 1871, les travaux aux chemins vicinaux ont été largement majoritaires aux côtés de quelques travaux communaux réalisés dans certaines villes¹⁸¹¹. Pour illustrer cette situation il convient de s'arrêter plus précisément sur la période couvrant les années 1853 à 1858. Le très grand nombre des ateliers de charité conjugué à la relative abondance de nos sources nous permettent ainsi de mettre en avant le poids des chemins vicinaux par rapport aux autres travaux communaux. Durant cette période le taux des communes organisant des travaux sur les chemins vicinaux oscille entre 75 et plus de 90 % d'entre elles. Les travaux d'utilité communale sont de nature très variées. Dans les Hautes-Alpes par exemple, on trouve des travaux consistant en diverses réparations aux cimetières¹⁸¹², aux fontaines publiques¹⁸¹³, aux églises¹⁸¹⁴, au pavage des rues de la ville¹⁸¹⁵, aux canaux d'arrosage¹⁸¹⁶, aux réparations de ponts¹⁸¹⁷ ou encore au renforcement de digues¹⁸¹⁸.

Ce déséquilibre entre chemins vicinaux et autres travaux d'utilité communale peut être nuancé lorsque l'analyse se resserre sur certaines localités. En particulier, si l'on

¹⁸¹¹ Cf. Annexe, tableau n°8 : nature des travaux réalisés par le biais des ateliers de charité au XIX^e siècle.

¹⁸¹² La commune de Champcella a employé 620 francs pour la « *réparation du mur d'enceinte et de soutènement du cimetière* ». ADHA 3O14398, État des journées d'ouvriers de la commune de Champcella daté du 13 août 1857. La commune de Chateauneuf d'Oze a utilisé les 205 francs à sa disposition pour une « *construction de mur pour cloturer un cimetière* ». ADHA 3O14399, État des journées d'ouvriers de la commune de Chateauneuf d'Oze daté du 31 mars 1857.

¹⁸¹³ La commune d'Agnielles en Beauchêne a décidé d'utiliser 205 francs pour la « *reconstruction d'une fontaine au quartier de la Croix, à côté du village* ». ADHA 3O14390, État des journées d'ouvriers de la commune d'Agnielles daté du 16 mars 1856. À La Bâtie Vieille, la municipalité a employé 50 francs pour assurer la « *construction d'un bassin en pierre de taille pour la fontaine* ». ADHA 3O14390, État des journées d'ouvriers de la commune de La Bâtie Vieille daté du 7 août 1856.

¹⁸¹⁴ 500 francs ont été employés dans la commune de Guillestre pour « *coupe et transport de bois pour la reconstruction de la charpente d'une église* ». ADHA 3O14398, État des journées d'ouvriers de la commune de Guillestre daté du 3 avril 1856. À Saint Sauveur, 540 francs ont été employés pour la « *reconstruction des murs qui entourent l'église* ». ADHA 3O14398, État des journées d'ouvriers de la commune de Saint Sauveur daté du 12 avril 1856.

¹⁸¹⁵ La commune d'Avançon a employé une partie des 693 francs à sa disposition pour le « *terrassement et pavage des rues* » de la ville. ADHA 3O14390, État des journées d'ouvriers de la commune d'Avançon daté du 26 juillet 1856. À Embrun 2551 francs ont permis de réaliser des « *travaux aux pavés* » de la commune. ADHA 3O14398, État des journées d'ouvriers de la commune d'Embrun daté du 18 novembre 1856.

¹⁸¹⁶ À Espinasses, il a été procédé à la « *reconstruction de la prise du canal d'arrosage* » grâce aux 50 francs à la disposition de la municipalité. ADHA 3O14398, État des journées d'ouvriers de la commune d'Espinasses daté du 19 juillet 1857.

¹⁸¹⁷ Dans la commune de l'Argentière, une partie des 1052 francs à sa disposition ont été employés en « *reconstruction du pont de la Durance* ». ADHA 3O14400, État des journées d'ouvriers de la commune de l'Argentière daté du 31 mars 1856. Au Monétier, 544 francs ont permis la « *construction de trois ponts sur la Guisanne* ». ADHA 3O14400, État des journées d'ouvriers de la commune du Monétier daté du 24 novembre 1856.

¹⁸¹⁸ 1216 francs ont été utilisés par la commune de Château Ville Vieille pour la « *construction de deux digues sur la rive droite du Guil* ». ADHA 3O14400, État des journées d'ouvriers de la commune de Château Ville Vieille daté du 26 novembre 1856. La commune de La Roche a employé une partie des 1049 francs à sa disposition pour la « *construction de digues sur la rive gauche de la Durance* ». ADHA 3O14400, État des journées d'ouvriers de la commune de la Roche daté du 31 mars 1856.

regarde de plus près les travaux organisés par l'ancienne capitale du Dauphiné, Grenoble, qui est encore la ville la plus importante de ce territoire à la suite de la Révolution. Entre 1846 et 1857, cette dernière organise régulièrement des ateliers avec ou sans subventions gouvernementales. Or, dans ces ateliers, la place des chemins vicinaux est loin d'être majoritaire. Au cours de l'hiver 1845-1846, la ville de Grenoble a voté un budget de 8000 francs qu'elle a affecté à l'embellissement des promenades publiques de la ville¹⁸¹⁹. L'année suivante, lors de la distribution des fonds issus de l'ordonnance royale du 18 décembre 1846, la ville de Grenoble ne se situe pas dans la logique suivie au niveau départemental. En effet, les travaux dans les arrondissements de St Marcellin¹⁸²⁰, la Tour du Pin¹⁸²¹ et Vienne¹⁸²² ont essentiellement consisté en travaux aux chemins vicinaux alors que la municipalité grenobloise utilise les fonds à sa disposition pour des travaux de nature tout à fait diverse au sein desquels les chemins vicinaux n'ont qu'une place mineure¹⁸²³. Ces travaux qui avaient débuté dès octobre 1846¹⁸²⁴ ont été poursuivis les

¹⁸¹⁹ AMG 2Q6, Lettre du maire de Grenoble à l'architecte voyer de la ville du 14 janvier 1846.

¹⁸²⁰ Dans la rubrique consacrée aux chemins vicinaux ordinaires de son rapport, le sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Marcellin explique que « *les chemins vicinaux ordinaires sont dans une situation d'amélioration progressive. L'emploi des prestations en nature y est fait avec discernement et zèle. Il en a été voté en 1847 pour 68000 francs sur une somme totale de 108700 francs Les ressources en argent ont produit la somme de 37708 francs. De nombreux ateliers de charité ont donné dans la mauvaise saison un essor plus actif aux travaux. Parmi les communes qui ont apporté le plus de zèle dans l'exécution des travaux, je citerai Rives qui a dépensé une somme de plus de 6000 francs en argent, Roybon, Viriville, Sardieux, Marcilloles, St Marcellin qui ont dépensé des sommes importantes pour le soulagement des pauvres ouvriers* ». ADI 2N3/2, Rapport du sous-préfet de Saint Marcellin au conseil d'arrondissement dans la séance du 26 juillet 1847.

¹⁸²¹ « *C'est surtout messieurs, pour la réparation des chemins vicinaux que s'est manifestée la plus louable émulation. Le magistrat qui administre ce département avec une sollicitude paternelle et éclairée, a donné l'impulsion et a eu l'art d'utiliser, pour cet objet, jusqu'aux secours que nous avons obtenu de la bienfaisance du Monarque et de l'humanité des personnes généreuses, en les distribuant à des ateliers de charité formés par ses soins. Cette idée est infiniment belle et heureuse, en ce qu'elle atteint le triple but de secourir l'indigence, de la préserver d'une funeste oisiveté et de faire ressortir une utilité générale d'un objet qui paraissait ne devoir être appliqué qu'à un secours particulier* ». ADI 2N4/2, Rapport du sous-préfet de l'arrondissement de La Tour du Pin au conseil d'arrondissement pour la session de 1847.

¹⁸²² « *Le Gouvernement « a procuré des ressources aux individus valides en créant des ateliers de charité [...] L'arrondissement de Vienne quoique moins malheureux que d'autres, a obtenu une bonne part dans la distribution des fonds de l'Etat [...] 31 communes ont obtenu de l'Etat des subventions* ». ADI 2N5/3, Rapport du sous-préfet de l'arrondissement de Vienne devant le conseil d'arrondissement pour la session de 1847.

¹⁸²³ Dans le détail, 30808,1 francs sont consacrés au « *grand égout compris depuis la rue de Bonne passant par la rue Créqui jusque dans la rue Plantée* » ; 16313,58 francs pour les travaux « *derrière le collège* » ; 5179, 86 francs consacrés au « *cassage de cailloux destinés aux chemins vicinaux places et rues* » ; 1202,52 francs pour les travaux aux « *nouveau chemin St Roch* » ; 432,57 francs pour les travaux en creusement de fondation pour la « *salle d'asile Cornélie* » ; 3000 francs pour les travaux de terrassement au « *Jardin des plantes* » et enfin 1500 francs pour des travaux de nivellement et de défoncement au « *Polygone* ». AMG 2Q6, document intitulé « Ateliers de charité » joint à la lettre du maire de Grenoble au préfet de l'Isère du 20 décembre 1847.

¹⁸²⁴ Le conseil municipal a voté une somme de 17 000 francs. Ces fonds ont été employés à des travaux aux abords du collège et au prolongement du grand égout de la rue Créqui. AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

années suivantes. Ainsi en 1848, que ce soit par le biais des ateliers de charité de Taulier ou des ateliers municipaux de Farconnet, la plupart des travaux ont consisté en réparation à la voirie urbaine et à certains édifices communaux¹⁸²⁵. Une politique similaire sera menée à Grenoble jusqu'en 1857¹⁸²⁶ et dans certaines autres grandes villes de la région, notamment à Vienne¹⁸²⁷. Mais en dehors de ces exemples particuliers, les chemins vicinaux dominant largement les travaux réalisés par le biais des ateliers de charité. Ils seront d'autant plus importants à la suite de la loi du 18 janvier 1868 et du décret du 28 novembre 1870, qui font des réparations aux chemins vicinaux les travaux exclusifs à réaliser par le biais des ateliers de charité¹⁸²⁸. Les départements dauphinois suivront les directives gouvernementales, la quasi-totalité des travaux étant effectivement des travaux aux chemins vicinaux que ce soit en 1868¹⁸²⁹ ou en 1871¹⁸³⁰.

¹⁸²⁵ Le 4 février 1848 le maire de Grenoble décide, d'une part, d'effectuer au moyen d'ateliers de charité les travaux au nouveau chemin du cimetière et à l'esplanade de France pour lesquels des crédits sont déjà ouverts au budget municipal et, d'autre part, faire voter au conseil municipal une somme de 2000 francs pour organiser des ateliers de charité au Polygone et au jardin botanique afin d'y achever un monticule. AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 4 février 1848. Ces travaux ainsi que ceux organisés l'année précédente seront poursuivis par le maire Farconnet puisqu'à partir de mars 1848 seront exécutés des travaux au Polygone, pour la construction du grand égout et pour le nivellement de la place d'armes. Selon Beylié il en a été également « *entrepris aussi de nouveaux, notamment, les suivants : création d'une place devant l'Eglise St Joseph ; amélioration de l'issue de l'Esplanade, au bas de la Rampe de St Martin ; démolition des abords de la porte de Bonne et du bastion de l'ancien gouvernement ; en général, travaux sur les chaussées, chemins et promenades* ». BMG O 17533, Beylié M. J. de, *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898.

¹⁸²⁶ Entre 1850 et 1853, des fonds ont permis d'employer quelques ouvriers à de petits travaux tels que le nettoyage d'égoût, l'enlèvement de boue dans les rues, le repurgement de fossés, l'ouverture de tranchées le long de la conduite de fontaine ou encore des réparations sur les chemins ruraux. Puis au cours de l'hiver 1854-1855 et 1856-1857 des travaux à la fois aux rues de la ville et aux chemins vicinaux ont été organisés. AMG 2Q7.

¹⁸²⁷ Au cours de l'organisation des ateliers de charité dans les années 1850, on peut constater que la ville de Vienne a souvent utilisé les fonds pour des travaux communaux autres que les chemins vicinaux. Ainsi en 1854, la ville organisera des travaux consistant en « *nivellement de l'abattoir et fouilles des aqueducs de la ville* ». ADI 6X9, Lettre du préfet à l'agent voyer en chef du département du 17 février 1854. En 1858, les 10000 francs à sa disposition seront utilisés en « *embellissement des promenades, établissements et améliorations de pavés et réparations aux aqueducs* ». ADI 6X10, « *États des communes auxquelles le préfet a donné des subventions ou des secours pour favoriser l'ouverture d'ateliers de charité* » dressé par le préfet de l'Isère du 15 février 1858.

¹⁸²⁸ En 1868, le ministre de l'Intérieur prévoit qu'une somme 2 millions est destinée à être « *affectée immédiatement à la création d'ateliers de charité sur les chemins vicinaux ordinaires* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868. En 1870, ils sont présentés comme l'utilisation la plus pertinente des fonds puisque le ministre de l'Intérieur explique que « *quant à la nature des travaux, le meilleur emploi à faire des sacrifices de la commune et de l'Etat, serait l'application de ces sacrifices à la construction des chemins vicinaux commencés en vertu de la loi du 14 juillet 1868* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1870.

¹⁸²⁹ En Isère, le préfet débute chacun de ses arrêtés organisant la répartition des fonds de la manière suivante : « *vu la décision ministérielle du 21 janvier 1868 allouant au département de l'Isère une somme de 23 000 f pour favoriser la création d'ateliers de charité dans les communes afin d'occuper la classe nécessiteuse à des travaux de vicinalité* ». ADI 6X10, Arrêtés du préfet de l'Isère de mars 1868 à juin 1869. Dans la Drôme, les 23000 francs à disposition du département ont été répartis entre 174 communes, pour des travaux aux chemins vicinaux exclusivement. ADD 151X3, « *Etat de répartition d'une subvention de 23 000 fr. allouée par décision ministérielle du 21 janvier 1868* », dressé et présenté par l'agent voyer en

À partir de 1890 toutefois, un tournant s'opère concernant la nature des travaux à réaliser par le biais des travaux de secours contre le chômage. Les chemins vicinaux n'apparaissent plus comme la nature d'ouvrage à privilégier. À l'issue de l'enquête sur les travaux de secours qu'il mène en 1896, l'office du travail note qu'entre 1890 et 1895, ont été organisés en France des « *travaux de secours de nature diverses (construction de chemins, ouverture de rues, démolition de fortifications, cassages de pierres, etc.)* »¹⁸³¹. Pour les trois villes du département de la Drôme qui ont organisé des travaux de secours (Valence, Montélimar, Romans), on apprend que les travaux de secours ont consisté en « *travaux de voirie ou autres* »¹⁸³². À la suite de cette enquête, les recommandations du gouvernement confirment cette tendance en ne ciblant pas de catégories de travaux en particulier. Il cite pêle-mêle des travaux tels que « *construction et entretien des routes et chemins, défrichement, labourage à la bêche, reboisement, curage des cours d'eau, cassage de pierres pour l'entretien des chaussées, etc...* »¹⁸³³. Parmi les travaux communaux, les chemins vicinaux ne sont plus privilégiés. Ce constat est confirmé par l'étude des travaux réalisés au niveau local pour lesquels on apprend qu'entre 1896 et 1898 sont organisés des « *travaux d'entretien des voies publiques dépendant de la voirie urbaine et de la voirie vicinale* »¹⁸³⁴. À y regarder de plus près, il semble même que les travaux sur les chemins vicinaux ont été purement et simplement abandonnés au profit de ceux sur la voirie urbaine. En effet, entre 1897 et 1900 on note à Valence des travaux d'enlèvement de boue dans les rues de la ville et à Romans des « *travaux de voirie, balayage, cassage de cailloux* »¹⁸³⁵. De même à Embrun entre 1899 et 1916, les fonds ont été utilisés pour faire travailler les ouvriers à « *l'enlèvement des neiges et glaces dans les rues de la ville et au cassage des pierres pour le rechargement des rues* »¹⁸³⁶ et à

chef, le 27 janvier 1868. Enfin dans les Hautes-Alpes, les fonds ont été répartis entre les « *chemins vicinaux classés dans la première catégorie* ». ADHA 3O14397, Lettre de l'agent voyer en chef au préfet des Hautes-Alpes du 11 mars 1868.

¹⁸³⁰ Les sources à notre disposition pour le département de l'Isère nous apprennent que sur les 104 communes ayant reçu des subventions, « *à l'exception des sommes accordées aux communes de Susville, de Chozeau, de Montalieu Dercieu, des Avenières, Bonnefamille, toutes les allocations dont il s'agit ont pour objet les travaux de vicinalité* ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère à l'agent voyer en chef du département du 7 mars 1871.

¹⁸³¹ Office du travail, *Enquête sur les travaux de secours pendant les années 1890 à 1895 dans les villes ayant un budget d'au moins 100000 francs*, Paris, Imprimerie Nationale, 1896, p. 2.

¹⁸³² ADD 151X3, État des communes qui ont organisé des travaux de secours pendant les 5 dernières années de 1890 à 1894 inclus dressé par le préfet de la Drôme le 13 juin 1895.

¹⁸³³ ADD 3K68, Orientations du conseil supérieur du travail reproduites dans la circulaire du préfet de la Drôme du 6 avril 1897.

¹⁸³⁴ ADD 151X3, Secours municipaux contre le chômage entre 1896 et 1898.

¹⁸³⁵ ADD 151X3, Réponses aux demandes du préfet sur les secours municipaux contre le chômage du 13 février 1899.

¹⁸³⁶ ADHA 3Z395 et ADHA 10M56.

Montélimar on a également effectué un « *repurgement du lac du jardin public à Montélimar* » en 1899. Mais la catégorie la plus importante de travaux est celle des travaux sur les chemins ruraux¹⁸³⁷ qui ont le même statut que les voies urbaines mais dont la fonction est de pourvoir aux besoins de l'agriculture¹⁸³⁸.

Cette absence des chemins vicinaux à la fin du XIX^e siècle alors qu'ils étaient largement dominants trente ans auparavant est remarquable. Elle peut néanmoins s'expliquer par la place qu'ont occupée les ateliers de charité dans la politique des chemins vicinaux. On peut ainsi penser que cette évolution de la fin du siècle est l'aboutissement d'un perfectionnement du mode de financement ordinaire des chemins vicinaux ne nécessitant plus l'intervention des fonds des ateliers de charité qui, de ce fait, sont redirigés vers d'autres catégories de travaux. En effet, si les travaux aux chemins vicinaux ont constitué pendant longtemps la grande majorité des travaux réalisés par les ateliers, ceux-ci ont eu un poids très variable selon les périodes dans le financement général de ce type de travaux. Contrairement aux périodes antérieures, les ateliers de charité ne constituent plus l'unique mode de financement des chemins vicinaux, restant cantonnés de ce fait dans une position de simple supplément aux ressources de la vicinalité.

b. Le caractère subsidiaire des fonds des ateliers de charité : un simple supplément aux ressources de la vicinalité

La construction du régime administratif des chemins vicinaux décrite précédemment a permis de garantir l'existence de ressources spécialement destinées à l'organisation de leur entretien et de leur développement. La nécessité d'établir les ateliers de charité sur les chemins vicinaux conduit donc à mêler les ressources de la vicinalité à celles qui sont nécessaires pour réaliser les travaux de charité. Dans le

¹⁸³⁷ Entre 1896 et 1900 les travaux aux chemins ruraux ont été réalisés par les communes de Beaumont les Valence, Chateauneuf d'Isère, Saint-Laurent-en-Royans, Grane et Upie. ADD 151X3, Réponses aux demandes du préfet sur les secours municipaux contre le chômage du 13 février 1899 et du 30 janvier 1900. De même dans la commune de La Mure entre 1893 et 1901. ADI 2O 269/2, Lettre du maire de la Mure au préfet de l'Isère du 21 janvier 1899.

¹⁸³⁸ Comme les voies urbaines, ce sont des chemins destinés à répondre à des besoins purement locaux, c'est-à-dire propres à une seule commune. Contrairement aux chemins vicinaux qui relient plusieurs communes entre elles, ces chemins ruraux comme les voies urbaines se situent dans l'intérieur de ces communes. Marcel Meunier, *op. cit.*, p. 6.

contexte d'un établissement progressif d'un nouveau dispositif de financement des chemins vicinaux qui se perfectionne au fil du temps, les fonds de charité apparaissent comme un utile moyen de le seconder. Au début du siècle, alors que les communes sont peu promptes à établir les rôles de prestations, les fonds des ateliers de charité permettent d'encourager ces démarches (α). Après la loi de 1836, alors que le régime juridique des chemins vicinaux prend sa forme définitive, les fonds des ateliers de charité voient leur rôle se minorer. Les ressources sont désormais assurées mais bien souvent elles ne suffisent pas à prendre en charge l'intégralité des besoins. Dans ce cadre les subventions gouvernementales pour les ateliers de charité servent de variable d'ajustement du financement des chemins vicinaux en donnant l'occasion aux communes d'en bénéficier pour prendre en charge des travaux non financés par le biais des fonds ordinaires de la vicinalité (β).

a. Les fonds des ateliers de charité : un encouragement au financement des chemins vicinaux

En Dauphiné, Benjamin Faucher a mis en évidence la substitution des prestations en nature aux fonds des ateliers de charité pour le financement des chemins vicinaux grâce à la comparaison des actes du dernier intendant de la province et ceux d'un des premiers préfets des Hautes-Alpes sous le Consulat. Il relève que « *Caze de la Bove indique que la majeure partie des fonds à sa disposition pour les ateliers de charité ont été employés à réparer les chemins vicinaux* ». Puis il poursuit en établissant un lien avec les actions d'un des premiers préfets des Hautes-Alpes, Charles-François de Ladoucette. Selon l'auteur, « *à son exemple, Ladoucette s'est préoccupé de cette question et dès le 1^{er} ventôse an XI, un arrêté imprimé, suivi d'instructions aux maires, prescrit à tous les habitants de réparer dans le courant de l'année les chemins vicinaux par une prestation en nature* »¹⁸³⁹. Faucher établit ici clairement un lien étroit entre la fin des ateliers de charité en tant que ressource principale pour l'entretien des chemins vicinaux et le début des prestations en nature, les secondes venant remplacer les premiers. Mais ce remplacement ne conduit pas à une éviction totale des fonds de charité du financement des chemins vicinaux. En ce début de XIX^e siècle, l'organisation des prestations en nature

¹⁸³⁹ Benjamin Faucher, *Les traditions administratives de la fin du XVIII^e siècle chez un préfet du 1^{er} Empire*, Comité des travaux historiques et scientifiques, Paris, 1922, p. 171 -172 note 3.

est encore relativement balbutiante. Ces dernières ne sont en effet pas obligatoires avant la loi du 21 mai 1836, par conséquent, obliger les habitants des communes à s'imposer cette contrainte n'est pas évident¹⁸⁴⁰. Dans ce cadre lorsque des fonds de charité sont votés pour faire face aux effets du chômage, leur emploi trouve immédiatement une utilité en permettant de susciter le vote de ces prestations en nature. Jusqu'à la fin des années 1830, ces dernières constituent en effet une condition de l'attribution de subvention pour les ateliers de charité.

Cette politique débute sous la Restauration. Dès 1815, le ministre de l'Intérieur incite les préfets à faire concourir les communes au financement des ateliers de charité en plus de la part de la subvention gouvernementale qui leur sera attribuée¹⁸⁴¹. Cette directive du ministre conduit le préfet de la Drôme à prendre un arrêté afin d'encourager les communes à employer leurs prestations en nature¹⁸⁴². L'année suivante, avant que n'intervienne l'ordonnance de décembre 1816 ouvrant une subvention pour travaux de charité, le ministre engage les préfets à organiser des travaux de secours sur les chemins vicinaux dont le financement serait assuré par le produit du rachat des prestations en nature¹⁸⁴³. Aussi le préfet de la Drôme décide de recourir « *au produit des sommes payées par les habitants qui préfèrent acquitter en argent les prestations en nature auxquelles ils ont été imposés* » afin de « *payer les journées des indigens que l'on emploie aux travaux* »¹⁸⁴⁴ et demande pour cela aux autorités municipales d'inciter au rachat en argent de ces journées de prestations¹⁸⁴⁵, à cette fin il va même demander aux municipalités de

¹⁸⁴⁰ Cf. *Supra* p. 509 et s.

¹⁸⁴¹ Le ministre explique au préfet de la Drôme qu'il doit rechercher la participation des communes à ce financement « *dans une proportion aussi forte que leur situation leur permettra* ». Il lui demande pour cela de « *faire concourir autant que possible les prestations en nature, conformément l'usage généralement suivi pour la réparation des chemins vicinaux* ». ADD 151X1, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Drôme du 25 novembre 1815. La même remarque est faite au préfet de l'Isère lorsqu'il est engagé par le ministre à faire des réparations aux chemins vicinaux. Ce dernier lui indique que « *cette réparation doit s'exécuter principalement au moyen de rôles de prestations rachetables pour les personnes qui ne sont point dans le cas de les fournir en nature, à un certain taux dont le produit sert à payer les journées des ouvriers indigents.* » ADI 1S1/5, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de l'Isère du 6 décembre 1815.

¹⁸⁴² Le préfet dispose en effet que « *les communes sont appelées à concourir aux travaux qui se feront avec les fonds qu'alloue le Gouvernement, en y employant, 1° tous ceux constatés ainsi qu'il est dit à l'article précédent, provenant des rachats ; 2° La moitié des journées disponibles* ». ADD 151X1, Arrêté du préfet du département de la Drôme du 9 décembre 1815, article 3.

¹⁸⁴³ « *La réparation des chemins vicinaux est encore un des moyens qui peuvent être employés avec le plus de succès pour occuper les bras oisifs. Le produit des sommes payées par les habitants qui préfèrent acquitter en argent les prestations en nature auxquelles ils ont été imposés, sert à payer les journées des indigens que l'on emploie aux travaux* ». ADD 151X1, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 1816.

¹⁸⁴⁴ AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme aux sous-préfets, maires et commissaires des principales communications vicinales du département du 1^{er} novembre 1816.

¹⁸⁴⁵ « *Vous, Messieurs, et les membres des Conseils municipaux, vous exciterez au rachat de toute votre influence ; vous donnerez même, je puis l'espérer, l'exemple. Qui ne voudra en effet concourir à diminuer*

réduire de moitié le prix de rachat¹⁸⁴⁶. Le préfet de l'Isère fait également du vote de prestation en nature une exigence pour les communes qui souhaiteraient participer à la subvention gouvernementale. Ainsi pour la route de la Croix Haute le préfet précise au maire de Grenoble que « *les secours ne sont accordés qu'à la condition de les doubler par des prestations en nature* »¹⁸⁴⁷. Cette obligation ne valant que dans la limite où la situation financière de la commune le lui permet¹⁸⁴⁸. Enfin, la même incitation à utiliser le produit du rachat des prestations en nature pour venir au secours des pauvres est faite par la circulaire du 7 novembre 1817¹⁸⁴⁹. Cette indication est répercutée par le préfet des Hautes-Alpes auprès des municipalités¹⁸⁵⁰. Mais les prestations en nature ne sont pas seulement utilisées dans le but de procurer un salaire aux pauvres, le préfet des Hautes-Alpes entend également les mobiliser dans le but de parfaire les travaux réalisés grâce aux subventions gouvernementales¹⁸⁵¹. Au sein de ces ateliers on aura donc un travail en commun des indigents payés grâce aux subventions avec les habitants qui doivent des

les privations de tous ceux, malheureusement en grand nombre auxquels la saison rigoureuse ne pourra qu'être extrêmement pénible, à raison de la grande cherté des grains. » Cf. AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme aux sous-préfets, maires et commissaires des principales communications vicinales du département du 1^{er} novembre 1816.

¹⁸⁴⁶ « *Ainsi que vous avez paru le désirer le conseil municipal a voté dans cession dernière le rachat en argent de la prestation en nature en suivant la marche que vous avez tracé. C'est-à-dire avec la modération de la moitié du prix desdites journées.* » ADD 151X1, Lettre du maire de Chabrillan au préfet de la Drôme du 25 décembre 1816.

¹⁸⁴⁷ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 12 février 1817.

¹⁸⁴⁸ Après avoir annoncé une nouvelle somme de 500 francs pour l'atelier de charité de la route de la Croix Haute, le préfet précise qu'il « *ne demande plus de sacrifices aux communes qui participent à ce nouveau bienfait. Elles se sont signalées par d'assez grands efforts pour que je n'exige rien au-delà des prestations qu'elles ont déjà affectées à la route* ». AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 29 mai 1817.

¹⁸⁴⁹ Le ministre de l'Intérieur indique en effet que les travaux aux chemins vicinaux « *ont l'avantage d'être utiles aux communes en même temps qu'à l'indigence. Veuillez les indiquer aux conseils municipaux, et les engager à délibérer des rôles de prestation en nature, dont le remplacement tournera au profit des pauvres* ». ADHA 3O14386, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 7 novembre 1817.

¹⁸⁵⁰ « *Fournir du travail aux pauvres valides et des secours aux vieillards infirmes et aux indigents incapable d'aucun genre d'occupation : voilà où doivent tendre vos efforts. Les ateliers de charité peuvent fournir le premier de ces moyens [...] Je vous invite à méditer sur cette préparation et je vous charge expressément de la communiquer aux conseils municipaux. Je recevrai avec reconnaissance tous les projets que leur prévoyance les portera à me soumettre et je m'empresse de rendre exécutoire les rôles de prestation en nature dont vous ferez tourner le remplacement au profit des pauvres* ». ADHA 3O14386, Circulaire du préfet des Hautes-Alpes aux maires des communes du département du 14 novembre 1817.

¹⁸⁵¹ Dans les instructions que va donner le préfet aux maires des communes comprises dans la distribution des fonds les deux objectifs des ateliers de charité vont apparaître clairement. D'un côté, le préfet indique que les autorités doivent « *se concerter sur le meilleur moyen de faire emploi de la somme accordée à votre commune, dans le plus grand avantage de la classe indigente* » et de l'autre il explique que « *vous ne perdrez par de vue que cette circonstance est favorable pour obtenir de vos administrés un travail de quelque importance* » et demande à ce que « *les habitants aisés doivent être appelés à fournir gratuitement des journées en nature* ». Ces instructions sont contenues dans la lettre que fait parvenir le préfet aux maires leur annonçant le montant des sommes qui leur est attribué. ADHA 3O14386, Lettre du préfet aux maires du département du 3 avril 1818.

jours en nature. Les juges de paix de canton veillent à ce que cette exigence soit respectée par les municipalités¹⁸⁵².

Les fonds de charité apparaissent ainsi comme des moyens de stimuler le vote de prestations que ce soit sous le prétexte de permettre de porter assistance aux indigents en accroissant les ressources permettant de leur verser un salaire ou pour parfaire le travail que ces indigents réalisent en y ajoutant celui d'autres habitants de la commune grâce à leurs prestations. Les fonds des ateliers de charité s'intègrent ainsi parfaitement avec la politique de travaux sur les chemins vicinaux que l'État a lancée. Il est à ce titre significatif que le ministre de l'Intérieur inscrive sa circulaire du 23 septembre 1816 consacrée aux secours en travaux de l'indigence valide dans la droite ligne de celle du 6 juin 1816 qui indique les règles à suivre pour l'entretien des chemins vicinaux¹⁸⁵³. Les travaux organisés pour l'assistance aux pauvres sont en réalité un moyen de mettre en œuvre l'entretien de la voirie vicinale. À propos de cette situation, Georges Denoix fait ainsi remarquer que « *le moyen principal qui fut mis en œuvre à cette époque, ce fut encore la prestation en nature avec la ressource subsidiaire d'une allocation sur les fonds de charité* »¹⁸⁵⁴. Les ateliers de charité apparaissent donc en ce début de XIX^e siècle comme des ressources subsidiaires aux ressources ordinaires de la vicinalité permettant d'accélérer le développement du système des prestations en nature. Le pouvoir central continue à employer ce moyen dix ans plus tard lorsqu'il décide à nouveau d'organiser des ateliers de charité sur tout le territoire du pays. Ainsi dans sa circulaire du 21 octobre 1830, le ministre de l'Intérieur explique que « *les travaux des chemins vicinaux pourraient notamment, dans les lieux où s'opère le rachat de la prestation en nature,*

¹⁸⁵² « *Les maires m'ont dit [...] qu'ils feraient tout ce qui dépendrait d'eux pour engager les particuliers aisés, à fournir des journées qui seraient employées, conjointement avec les ateliers de charité pour exécuter les travaux dont il s'agit* ». ADHA 3O14386, Lettre du juge de paix du canton de Serres au préfet des Hautes-Alpes (non datée). Le juge de paix du canton d'Aspres les Veynes indique que les habitants plus aisés de la commune « *seraient tenus d'y travailler gratis et proportionnellement à leurs moyens* ». ADHA 3O14386, lettre du juge de paix du canton d'Aspres les Veynes au préfet des Hautes-Alpes du 25 février 1818. « *Si on exigeoit impérieusement, trois journées de chaque habitant aisé, des communes limitrophes (Sorbiers, Montjeri, St André) qu'à cette prestation en nature vous vinssiez y joindre 2 à 300 francs pour payer les journées de ceux de la classe indigente ; vous auriez alors atteint le noble but, que vous vous proposez, celui d'occuper utilement les malheureux* ». ADHA 3O14386, Lettre du juge de paix du canton de Rozans au préfet des Hautes-Alpes du 1^{er} mars 1818.

¹⁸⁵³ En effet, après avoir indiqué aux préfets la nécessité de provoquer le rachat en argent des prestations en nature, le ministre poursuit en précisant que « *ma circulaire du 6 juin dernier vous a tracé d'une manière détaillée, les règles qui doivent être suivies pour l'entretien des chemins vicinaux. Je n'ai rien à ajouter aux instructions qu'elle contient ; et je dois seulement vous recommander de multiplier, autant que les localités le permettront, les travaux de cette nature* ». ADD 151X1, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 1816.

¹⁸⁵⁴ Georges Denoix, *op. cit.*, p. 64.

procurer de l'occupation à la classe indigente »¹⁸⁵⁵. Les prestations sont envisagées comme un moyen de contribuer au financement du travail des indigents. Ainsi le préfet de l'Isère indique que la seule ressource utilisable dans son département serait « *le rachat de la prestation en nature, partout où il serait possible de l'opérer, pour la convertir en paiement de journées d'indigents sur les chemins vicinaux* »¹⁸⁵⁶. C'est aussi la préconisation formulée dans les deux autres départements dauphinois¹⁸⁵⁷.

Cette stratégie se décline également au niveau local lorsque les autorités départementales décident de mener une politique d'assistance par le travail comme dans la Drôme entre 1821 et 1836. De la même manière que lors de l'utilisation des subventions gouvernementales, les prestations en nature sont réclamées pour que des travaux complémentaires à ceux fournis par les indigents dans le cadre des ateliers de charité soient réalisés¹⁸⁵⁸. L'importance de ces prestations est d'autant plus remarquable qu'elles apparaissent comme obligatoires pour les communes¹⁸⁵⁹. Par conséquent, alors

¹⁸⁵⁵ ADI 6X9.

¹⁸⁵⁶ Cependant, le rachat des prestations demeure incertain dans la mesure où le département de l'Isère étant composé de propriétaire de vignobles, la récolte ayant été mauvaise bien peu pourront racheter les prestations et ils auront tendance à se « *libérer par des corvées* ». Aussi les prestations risquent de ne pas profiter directement aux indigents. AN F²(I) 1288, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 4 novembre 1830.

¹⁸⁵⁷ Le préfet de la Drôme indique que « *les communes n'ont donc en général que les prestations en nature à consacrer à l'entretien et à la réparation des chemins* ». AN F²(I) 1288, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 13 novembre 1830. De même dans les Hautes-Alpes, le préfet explique que « *quelques faibles que soient les moyens des communes, il n'en est cependant qui n'éprouvent le besoin de faire effectuer des réparations aux chemins qui sont à leur charge, et si les fonds portés dans leurs budgets et non employés, ne leur suffisent pas, il leur reste la ressource de voter et de dresser des rôles de prestation en nature, dont la partie rachetable en argent pourra remplir l'objet qui nous occupe et seconder les intentions paternelles du Gouvernement* ». ADHA 31K15, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 4 novembre 1830.

¹⁸⁵⁸ Au cours de l'hiver 1821-1822 le préfet de la Drôme demande à ce que des travaux ordinaires soient faits également sur les communications déterminées par le biais notamment des journées en prestations : « *MM. les commissaires devront se rendre avec MM. les maires de chaque commune intéressée à la communication dont ils sont chargés au bureau du percepteur pour constater le montant des fonds disponibles provenant des rachats de journées portées aux rôles des chemins vicinaux et le nombre et la nature des journées également disponibles, provenant de la prestation en nature d'après tous les rôles entre les mains du percepteur. Cette opération les mettra à même d'employer également en travaux sur les communications dont il s'agit ce que vous les priez aussi de faire* ». ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 19 avril 1822. Cette pratique semble se perpétuer puisqu'en 1824 on note que les maires de Beaufort et de Plan de Baix s'engagent à utiliser les subventions qui leur sont attribuées en ouvrages d'art et « *les habitants des deux communes feront par corvée les transports et les autres ouvrages nécessaires pour rendre lesdits chemins praticables* ». ADD 151X1, Déclaration des maires de Beaufort et Plan de Baix du 6 novembre 1824.

¹⁸⁵⁹ « *Vu et approuvé par nous préfet du département de la Drôme le présent état jusqu'à concurrence de 187 f. faisant partie de celle de 400 f. que nous avons affectée au chemin de Luc à la motte Chalançon sur les fonds des ateliers de charité, ordonnons que toutes les journées de prestation en nature des rôles faits ou à faire pour les années 1825 et 1826 de la commune de Jonchères, seront employées sur ledit chemin un état des travaux à exécuter avec les journées susmentionnées sera dressé de concert par M. le commissaire et M. le maire et soumis à notre approbation* ». ADD 151X1, Visa du préfet du 1^{er} juillet 1826 à propos du rapport du maire de Poyols et commissaire du chemin de communication entre Die et la terre de la Motte du 30 avril 1826. « *Les maires de Dieulefit, taulignan, Montbrison, la Roche St Secret et Beconne, celui de*

que l'un des problèmes majeurs de la réglementation des chemins vicinaux avant la loi de 1836 résidait dans le fait que le vote de prestations par les communes n'était pas obligatoire, les fonds de charité apparaissent ainsi comme un moyen indirect de les rendre obligatoires en exigeant des communes qu'elles complètent les subventions reçues par des prestations. Il ne faudrait toutefois pas voir ces subventions uniquement comme des contraintes pour les communes. En effet, aux côtés de la stratégie développée par le pouvoir central ou par les autorités départementales, les communes semblent développer la leur. Les subventions pour ateliers de charité apparaissent pour elles comme d'utiles compléments à des prestations souvent insuffisantes pour réaliser tous les travaux d'entretiens que leurs chemins vicinaux réclament¹⁸⁶⁰. Aussi de nombreuses demandes des communes sont motivées par la volonté de mener à bien des travaux que l'insuffisance de leurs prestations ne leur permet pas de faire sans complément¹⁸⁶¹. La remarque du sous-préfet de Montélimar est à ce titre remarquable lorsqu'il propose en 1835 d'établir dix ateliers dans dix communes différentes qui « *donneroient une direction*

Taulignan remplacé par M. Bagnols adjoints, réunis sur l'invitation de M. Théodore Henri Morin commissaire de la communication vicinale de Dieulefit à Taulignan, pour délibérer conjointement avec eux et dresser l'état des travaux d'art à exécuter sur ladite communication pour employer la somme de 1000 f., que M. le préfet a alloué pour atelier de charité, et en même temps déterminer quelle somme chaque commune devra employer en prestations en nature pour les terrassements ou autres ouvrages sur la même communication ». ADD 151X1, Délibération concernant la communication vicinale de Dieulefit à Taulignan du 15 juin 1826. La décision sera prise l'année suivante. La commune de Dieulefit s'engageant à employer 700 francs « *soit en journées provenant des prestations, soit en espèce provenant du rachat des journées* », celles de Taulignan, Montbrison, Béconne, La Roche Saint Secret respectivement 40, 62, 90 et 108 francs en prestation en nature. ADD 151X1, Rapport du commissaire Morin à propos du chemin de Dieulefit à Taulignan du 3 avril 1827.

¹⁸⁶⁰ Au cours de l'hiver 1832-1833, plusieurs communes mettent en avant leur manque de prestations en nature pour réparer leurs chemins vicinaux. Le maire d'Alixan fait valoir « *que les prestations en nature ne suffisent pas, pour mettre les chemins en état ; que la commune n'a d'ailleurs aucun revenu et qu'elle est dépourvue de ressource* », celui de Poyols que « *les journées de prestations sont insuffisantes* » ou encore pour le maire de Puy Saint Martin « *la commune de Puy St Martin ne peut-elle suffire par des prestations aux réparations en entretien qu'il nécessite annuellement* ». ADD 151X2.

¹⁸⁶¹ C'est le sens de la demande du maire de Donzère pour la période 1833-1834 : « *j'ose donc espérer M. le préfet d'après la conviction que vous avez vous-même de l'utilité de ce chemin, et des besoins de ma commune, que vous voudrez bien lui faire allouer, une somme de 400 f sur les fonds destinés aux ateliers de charité, cette somme nous mettra à même de porter nos prestations sur le chemin de Donzère à Grignan et de le terminer* ». ADD 151X2, Lettre du maire de la commune de Donzère au préfet de la Drôme du 1^{er} octobre 1833. L'année suivante on remarque à nouveau que toutes les communes mettent en avant l'insuffisance de leurs ressources et notamment du produit de leurs prestations en nature pour réparer leurs chemins. Ainsi la commune de Remuzat évoque les chemins « *dont l'entretien est trop dispendieux pour que ses corvées et ses ressources propres puissent y suffire* ». ADD 151X2, Lettre du maire de Remuzat au préfet de la Drôme du 3 octobre 1834. La commune de Mirabel explique quant à elle qu'« *avec 1000 f. et des journées de prestations volontaires que nous obtiendrons des habitants et surtout de ceux qui par le voisinage de leurs propriétés seraient intéressés à cette réparation, nous en viendrons à bout* ». ADD 151X2, Lettre du maire de Mirabel au préfet de la Drôme du 5 juillet 1834. Enfin, le maire d'Alixan explique que l'obtention de fonds sur les ateliers de charité « *me paraît d'autant plus urgente que le rôle de prestation en nature pour les chemins n'a pas encore été mis en activité* ». ADD 151X2, Lettre du maire d'Alixan au préfet de la Drôme du 18 janvier 1835.

et un emploi utile aux prestations des 10 communes »¹⁸⁶². Les fonds des ateliers de charité constituent donc ce complément nécessaire et peuvent de ce fait avoir tendance à se détacher de leur objectif de traitement de la pauvreté. En effet, les demandes des communes fondées sur un besoin des indigents est parfois rare comme en 1835 où sur douze demandes de communes en notre possession seules trois mettent véritablement en avant ce besoin¹⁸⁶³. En revanche, toutes évoquent le bénéfice qu'elles retireraient de ces fonds pour la réparation de leurs chemins vicinaux¹⁸⁶⁴. Cela peut d'ailleurs conduire parfois à des dérives. Ainsi, en est-il de la commune de Moras qui demande des fonds « *pour faire quelques morceaux de pavés sur [ses] routes vicinales* »¹⁸⁶⁵. Le préfet répond que « *les fonds pour ateliers de charité ne doivent être employés qu'en travaux de terrassement ou d'empierrement et non pas en pavés ou autres ouvrages d'art* »¹⁸⁶⁶. Il n'est toutefois pas certains que le préfet ait pu empêcher toutes les communes qui le désirent d'employer ces fonds de charité à des ouvrages d'art malgré leur caractère contraire à l'objectif de traitement de la pauvreté.

Au final, nos sources ne nous permettent pas d'avoir un aperçu clair de l'importance quantitative des prestations en nature qui ont été votées dans le cadre de l'organisation des ateliers de charité. Il est peu probable que, comme l'a exigé le préfet de l'Isère pour la commune de Grenoble, chaque commune ait fourni une somme au moins double sous forme de prestation ou de rachat étant donné la pauvreté de la majorité des communes. Toutefois, il semble que grâce aux ateliers, il ait été donné une impulsion aux

¹⁸⁶² ADD 151X2, Secours demandés pour travaux d'hiver sur les fonds destinés aux ateliers de charité-Arrondissement de Montélimar, n.d.

¹⁸⁶³ Par exemple le maire de la commune de La Roche sur le Buis explique « *la bonté que vous eutes l'année dernière d'exaucer la réclamation que je vous fit parvenir pour obtenir quelques secours pour les indigents de cette commune m'encourage à vous adresser une nouvelle supplique pour le même objet, et je le fait avec d'autant plus de confiance que cette commune en a trois fois plus besoin que l'année dernière* ». ADD 151X2, Lettre du maire de La Roche sur le Buis au préfet de la Drôme du 19 octobre 1834. De même la commune de Bouvente demande au préfet de « *vouloir bien accorder à la commune de Bouvante une somme de 800 f, prises sur les fonds des atelier de charité pour être employé à la réparation des chemins [...] ce qui serait pour occuper plusieurs pauvres et les empêcherai même de se livrer au délit dans les bois de l'état que bien souvent la misère les engage pour sustenter leurs famille* ». ADD 151X2, Lettre du maire de Bouvente au préfet de la Drôme du 18 août 1834.

¹⁸⁶⁴ Dans ce sens toutes les argumentations se ressemblent, par exemple la commune de Luc demande au préfet de l'« *aider dans cette circonstance en nous accordant quelques fonds sur les ateliers de charité afin d'achever la rectification si nécessaire de la partie de route susdésigné. Une somme de 200 f. suffiroit je pense, pour garantir d'une grande partie de ses dangers, une route déjà bien fréquentée et devant l'être d'avantage, par suite des communications nouvelles que l'on s'ouvre dans cet arrondissement. [...]Jamais cette route n'avait obtenu le moindre secours du département pour son entretien ou sa notification* ». ADD 151X2, Lettre du maire de Luc au préfet de la Drôme du 11 décembre 1834.

¹⁸⁶⁵ ADD 151X2, Lettre du maire de la commune de Moras au préfet de la Drôme du 24 février 1835.

¹⁸⁶⁶ ADD 151X2, Note marginale du préfet de la Drôme datée du 28 février 1835 sur la lettre du maire de la commune de Moras au préfet de la Drôme du 24 février 1835.

travaux sur les chemins vicinaux comme le laisse entendre le ministre de l'Intérieur¹⁸⁶⁷ mais également les autorités locales¹⁸⁶⁸.

Au-delà des prestations en nature qui constituent le mode de financement privilégié durant les premières décennies du XIX^e siècle, la même logique a pu être reconduite dans la deuxième moitié du siècle alors que le régime du mode de financement des chemins vicinaux avait évolué. En effet, l'Empereur Napoléon III s'est beaucoup préoccupé de la construction du réseau vicinal de la France à la fin des années 1860. Ainsi, en 1867 il manifeste la volonté « *de terminer en dix ans le réseau des voies vicinales, par le triple concours des communes, des départements et de l'Etat* »¹⁸⁶⁹. Cela se traduira par l'édiction de la loi du 11 juillet 1868 dont l'objectif est de fournir les ressources aux communes pour l'achèvement complet des voies vicinales¹⁸⁷⁰. Ainsi, la loi du 18 janvier 1868 et le décret du 28 novembre 1870 tous deux prévoyant la délivrance de subventions pour l'organisation des ateliers de charité sont directement intégrés à la politique impériale d'amélioration de la vicinalité¹⁸⁷¹. Une nouvelle fois ces subventions

¹⁸⁶⁷ À l'issue de l'organisation des ateliers de charité au cours de l'hiver 1816-1817 le ministre de l'Intérieur évoque l'utilité qu'il en est ressortie pour les communications : « *Non seulement de tels travaux soulageant l'indigent et assurant sa subsistance dans les tems calamiteux mais encore ils procurent aux départements, aux communes des avantages dont les habitants sentent chaque jour l'importance ; les ouvrages qui ont été exécutés cette année sur les chemins départementaux et communaux ont, en ouvrant de nouvelles communications ou en réparant celles qui étaient dégradées et impraticables assuré aux communes de nouveaux débouchés, à l'agriculture de nouvelles sources de prospérité. Il n'est pas douteux que l'utilité qu'en ont retiré la plupart des habitants des départements, ne les excite à faire de nouveaux sacrifices dont ils sont assurés de recueillir le [?] et si de nouveaux fonds permettent d'exciter et de seconder ces efforts, en montant le Gouvernement toujours empressé à favoriser ce qui est bon et utile, on peut se promettre des avantages immenses pour l'aisance de la France* ». AN F¹⁵ 2773, Compte rendu des mesures prises pour assurer le soulagement de la classe indigente. Rapport fait par le ministre au roi, octobre 1817.

¹⁸⁶⁸ Lorsque les arrondissements formulent des vœux auprès du département de la Drôme pour recevoir une part des fonds pour ateliers de charité, ces derniers mettent non seulement en avant le bénéfice pour les indigents mais également pour les chemins vicinaux. Ainsi à plusieurs reprises le conseil d'arrondissement de Nyons « *demande qu'il soit accordé une somme proportionnée à l'importance et aux besoins de l'arrondissement pour l'établissement d'ateliers de charité. C'est un moyen de secourir la population et en même temps d'améliorer les communications* ». ADD 6N4, Séance du conseil d'arrondissement de Nyons du 15 juillet 1833. De même lorsqu'il réclame le rétablissement de la subvention départementale, le sous-préfet de Die après avoir exprimé son regret « *qu'il n'ait été rien porté sur les budgets du département en 1837, pour atelier de charité* », explique que ce fond d'ateliers de charité « *en même temps qu'il s'emploie d'une manière utile sur les chemins vicinaux ou pour d'autres travaux publics, est d'une ressource précieuse pour soulager quelques populations indigentes et privées de récoltes sans pouvoir espérer d'autres secours* ». ADD 5N2, Rapport du sous-préfet à Messieurs les membres du conseil d'arrondissement de Die – session 1837.

¹⁸⁶⁹ ADI per 2437/24, Lettre de l'empereur au ministère de l'Intérieur sur l'achèvement des chemins vicinaux du 15 août 1867.

¹⁸⁷⁰ Cette loi prévoit d'affecter une subvention de cent millions, payable en dix annuités, à partir de 1869 pour faciliter l'achèvement des chemins vicinaux (art.1). Cette somme doit être répartie chaque année entre les départements et les communes. Par ailleurs, il est créé, sous la garantie de l'État, une caisse des chemins vicinaux chargée de faire, pendant dix ans, aux communes autorisées à emprunter, les avances nécessaires pour leurs travaux aux chemins vicinaux (art. 6).

¹⁸⁷¹ En 1868, le ministre de l'Intérieur pense « *que les secours de l'État pouvaient être très efficacement appliqués à l'exécution des travaux qu'exige l'amélioration des chemins vicinaux, et qu'en leur donnant*

ne sont pas affectées sans contrepartie. Dans la majorité des cas elles viennent s'ajouter aux ressources de la vicinalité votées par les communes que nous avons détaillées précédemment. Toutefois, les ressources communales ne consistent pas exclusivement en prestations en nature ou centimes spéciaux. Elles proviennent également bien souvent des fonds libres du budget, de souscriptions volontaires, d'impositions extraordinaires ou d'emprunt¹⁸⁷². Toutes les ressources disponibles, y compris celles non spécialement dédiées à la vicinalité peuvent être mobilisées pour s'ajouter à la subvention gouvernementale.

En venant compléter les fonds ordinaires de la vicinalité les fonds destinés aux ateliers de charité se sont intégrés dans le régime général des chemins vicinaux. À un moment où celui-ci peinait à se mettre en place avant les premières lois de 1824 et 1836, ces fonds ont permis à la fois d'inciter les communes au vote de prestations en nature et de compléter le produit de ces votes¹⁸⁷³. Par ailleurs, ils ont également été utilisés en soutien des ressources vicinales des communes une fois que l'essentiel des travaux a été réalisé pour « *achever [...] le réseau de la vicinalité ordinaire* »¹⁸⁷⁴ à la fin du Second Empire. Entre ces deux périodes en revanche, l'État ne doit plus intervenir. L'entretien des chemins est une obligation à la charge des communes et les fonds du Trésor public ne doivent pas être employés cet objet en lieu et place des fonds communaux. Dans ce nouveau contexte, les fonds des ateliers de charité ne sont plus un facteur d'impulsion des votes de ressources pour la réalisation de ces travaux mais jouent simplement le rôle de variable d'ajustement permettant de pallier à une disproportion trop importante entre les besoins des communes et leurs trop faibles ressources.

cette destination, on ne pouvait mieux répondre aux intentions qui avaient déterminé l'Empereur à formuler dans sa lettre du 15 août 1867, le programme des mesures nécessaires pour achever, dans l'intérêt des campagnes, le réseau de la vicinalité ordinaire ». En 1870, Léon Gambetta, ministre de l'Intérieur du gouvernement provisoire, explique que « *quant à la nature des travaux, le meilleur emploi à faire des sacrifices de la commune et de l'Etat, serait l'application de ces sacrifices à la construction des chemins vicinaux commencés en vertu de la loi du 11 juillet 1868. Ces travaux ont été décidés avec toutes les garanties qui en assurent l'utilité pour le pays. Le Gouvernement y contribuera d'autant plus volontiers que les opérations de la caisse des chemins vicinaux ont dû être provisoirement suspendues* ». ADI 6X10, Circulaires du ministre de l'Intérieur des 21 janvier 1868 et 28 novembre 1870.

¹⁸⁷² Cf. Annexe n°9 : nature des ressources employées pour financer les ateliers de charité au XIX^e siècle.

¹⁸⁷³ L'importance de ces fonds est mise en relief par le préfet de l'Isère qui, faisant le bilan des ateliers de charité organisés au cours de l'hiver 1816-1817 explique que « *depuis quelques années, des circonstances impérieuses n'ont pas permis de s'occuper efficacement des communications ; elles étaient dans le plus mauvais état. Mais la nécessité de les rétablir et de procurer du travail à la classe indigente, les a sensiblement améliorés. [...] Des réparations nombreuses ont été faites aux chemins vicinaux ; des rôles de prestations ont été rédigés par un grand nombre de communes, des encouragements ont été accordés par le roi ; un élan général s'est manifesté dans tout le département* ». ADI 1N3/1, Rapport du préfet de l'Isère au conseil général – session de 1817.

¹⁸⁷⁴ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 1868.

β. Les fonds des ateliers charité : un ajustement du financement des chemins vicinaux

À partir des années 1830, une séparation nette entre le financement ordinaire des chemins vicinaux et les fonds des ateliers de charité s'opère. Lors de l'application de la loi du 6 novembre 1831, le ministre du commerce et des travaux publics explique que « *la loi a voulu, qu'il fut créé des ressources extraordinaires pour des travaux également extraordinaires et que les circonstances ont rendu urgent, l'exécuter autrement ce serait méconnaître son esprit, en rendant l'Etat tributaire de tous les travaux d'utilité communale entrepris sur les divers points du royaume, sans imposer aux villes aucun sacrifice particulier pour ces cas spéciaux* »¹⁸⁷⁵. Les ressources ordinaires de la vicinalité ont déjà leur destination, les travaux réalisés par le biais des ateliers de charité doivent être financés en dehors de l'utilisation de ces dernières grâce à des ressources extraordinaires. Déjà, lorsqu'il s'est agi d'appliquer la circulaire du 21 octobre 1830, même si le rachat de prestations était encouragé, les communes ont pu avoir recours à d'autres types de ressources au cas où les premières ne suffiraient pas. En effet, les autorités départementales ont pu mettre en avant la difficulté que les habitants pouvaient avoir à racheter leurs prestations en raison de leur trop grande pauvreté¹⁸⁷⁶. Aussi, elles n'ont pas hésité à indiquer aux maires la possibilité qu'ils avaient d'utiliser d'autres types de ressources notamment les souscriptions volontaires des particuliers aisés ou les fonds disponibles sur le budget municipal¹⁸⁷⁷. Désormais, ce sont ces types de ressources qui doivent exclusivement être employés pour financer les ateliers de charité et qui deviennent la nouvelle condition pour bénéficier des subventions gouvernementales. Ainsi, en 1846, le ministre de l'Intérieur exige « *que les conseils municipaux les aient*

¹⁸⁷⁵ ADI 6X9, Lettre du ministre du commerce et des travaux publics au préfet de l'Isère du 16 novembre 1831.

¹⁸⁷⁶ Le rachat des prestations demeure incertain dans la mesure où l'Isère étant composée de propriétaires de vignobles, la récolte ayant été mauvaise bien peu pourront racheter les prestations et ils ont tendance à se « *libérer par des corvées* ». AN F²(I) 1288, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 4 novembre 1830. Idem dans la Drôme « *comme il est très rare qu'on les rachète, malgré le tarif peu élevé des journées, elles ne produisent presque aucun secours pour les indigents* ». AN F²(I) 1288, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 13 novembre 1830.

¹⁸⁷⁷ Le préfet de la Drôme indique comme autres types de ressources les fonds disponibles et « *celui qui doit être préféré* » qui est « *la cotisation volontaire, puisqu'elle laisse intactes toutes les autres ressources* ». ADD 3K14, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du préfet du département du 10 janvier 1831. Dans les Hautes-Alpes, le préfet évoque la possibilité pour les conseils municipaux d'utiliser toutes les ressources à leur disposition que ce soit les « *fonds portés dans les budgets et non employés* » ou des « *fonds non employés sur d'autres allocations, ou bien encore des fonds en réserve* » en plus du rachat des prestations en nature. ADHA 31K15, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 4 novembre 1830.

votés dans une intention de bienfaisance, ce qui exclut tous travaux étrangers à ce but spécial et pour lesquels des ressources particulières seraient déjà assurées »¹⁸⁷⁸. Enfin, en 1853, le ministre indique que « *les travaux ne seront admis au bénéfice de la subvention qu'autant qu'ils auront été exécutés en vue des circonstances actuelles, et payés sur des fonds provenant d'impositions extraordinaires ou de toutes autres ressources créées pour le même objet* »¹⁸⁷⁹. Les centimes spéciaux des chemins ainsi que les prestations en nature ne sont pas prises en compte pour le calcul de la subvention comme l'indique le sous-préfet de Vienne¹⁸⁸⁰. Désormais les fonds de charité ne sont plus un moyen de susciter la création de ressources ordinaires de la vicinalité. Elles existent en dehors des fonds de charité qui constituent un simple moyen de les compléter grâce à des ressources extraordinaires permettant de prendre en charge des travaux qui n'ont pu l'être par le biais des finances ordinaires.

Ces ressources extraordinaires consistent essentiellement en quatre catégories : les fonds libres du budget, les souscriptions volontaires, les impositions extraordinaires et les emprunts. Nous pouvons avoir une vision relativement claire de leur emploi pour la période 1853-1858. On apprend ainsi que parmi ces différentes ressources une préférence est donnée aux fonds libres du budget et aux souscriptions volontaires par rapport aux impositions extraordinaires et aux emprunts. Le ministre de l'Intérieur demande aux préfets d'« *encourager surtout l'emploi des deux premières [...]. Quant aux impositions et aux emprunts, on y devra recourir qu'en cas de nécessité démontrée, et ils ont besoin, vous le savez, d'une sanction supérieure* »¹⁸⁸¹. La recherche des ressources sur les fonds libres des budgets, c'est-à-dire sur le reliquat de fonds non employés dans le budget des années précédentes ou sur les fonds mis en réserve, ou sur les souscriptions volontaires, c'est-à-dire les donations faites par des particuliers doit être privilégiée dans la mesure où elle est beaucoup moins complexe à réaliser que les emprunts ou les impositions. En effet le ministre explique que l'emprunt nécessite l'accomplissement de « *formalités [...]* toujours compliquées » et que l'imposition est une ressource efficace mais à la condition que les communes trouvent le moyen « *d'escompter [...]* ce produit en obtenant des

¹⁸⁷⁸ ADI per 2437/14, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 décembre 1846.

¹⁸⁷⁹ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1853.

¹⁸⁸⁰ « *Une circulaire de M. le ministre de l'Intérieur qui vient d'être portée à ma connaissance, dispose que le produit des centimes spéciaux des chemins et les prestations que les communes affecteront à l'ouverture d'ateliers de charité, ne compteront pas pour la fixation des subventions allouées sur les fonds du trésor* ». ADI 4Z122, Lettre du sous-préfet aux maires de Septême, Vernioz, St Hilaire et Moidieu du 21 janvier 1854.

¹⁸⁸¹ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 décembre 1854.

propriétaires aisés une avance équivalente de fonds »¹⁸⁸². Dans les départements dauphinois on peut noter que les fonds libres constituent le type de ressources majoritairement employées. Pour chaque année, les fonds libres représentent entre 60 et 90 % des ressources votées par les communes. Les souscriptions volontaires des particuliers en revanche sont rarement utilisées. Entre 7 et 20 % des communes les emploient suivant les années. Les impositions et emprunts sont particulièrement utilisés en Isère où ils sont employés par 30 ou 40 % des communes en fonction des années. La proportion est moins forte dans la Drôme où le taux se situe plutôt entre 10 et 20 %¹⁸⁸³. Les ateliers de charité sont donc essentiellement financés sur des fonds publics et ne sont que très peu liés aux actions philanthropiques des personnes aisées.

Conscient que ces subventions pourraient constituer une aubaine pour les municipalités de se décharger de leurs obligations sur l'État, le gouvernement assortit la distribution de fonds de l'obligation pour les communes de prendre à leur charge la plus grande partie de la dépense. Le montant de la subvention est calculé proportionnellement au montant des ressources votées par les communes selon un taux relativement faible. En effet le ministre de l'Intérieur considère en 1853 que *« ces travaux devant être exécutés dans l'intérêt exclusif des communes, et spécialement en vue des circonstances actuelles, il est de toute justice que les communes supportent une grande partie des dépenses qui en résulteront »*. Pour lui, *« l'État viendra à leur secours, et sa part contributive pourra s'élever jusqu'au tiers de la dépense effectuée »*¹⁸⁸⁴. Ici le ministre envisage donc de prévoir une subvention correspondant au tiers de celle votée par la commune, donc correspondant au quart de la dépense totale. Ce taux était déjà prévu en 1846 lorsque le ministre de l'Intérieur précisait que *« sauf quelques rares exceptions nécessitées par l'état des localités, cette subvention n'excèdera pas le tiers de la somme votée »*¹⁸⁸⁵. De cette manière, le pouvoir central garde le contrôle sur la distribution de fonds des ateliers de charité qui ne pourront jamais être un moyen pour les communes de les substituer à leurs obligations de financement des chemins. Ils constituent en revanche, un moyen de les aider à compléter leurs ressources. La mesure de ce complément étant l'effort qu'elles fourniront pour le recevoir.

¹⁸⁸² ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 décembre 1854. Les impositions extraordinaires possèdent également plusieurs inconvénients du point de vue de l'assistance des indigents. Cf. *Infra* p. 590 et s.

¹⁸⁸³ Cf. Annexe n°9.

¹⁸⁸⁴ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1853.

¹⁸⁸⁵ ADI per 2437/14, Circulaire du ministre de l'Intérieur à destination des préfets du 21 décembre 1846.

Grâce à l'application d'une proportion fixe cette appréciation paraît se faire de manière objective et équitable. Mais si celle-ci a été parfaitement respectée, du moins en Isère, au cours de cette période les rapports entre les crédits votés par les communes et la subvention gouvernementale ont pu connaître quelques variations selon les départements au cours de la période 1853-1858¹⁸⁸⁶. Ainsi les années où les subventions gouvernementales ont effectivement représenté le tiers de la somme votée par les communes sont rares. C'est le cas du département de l'Isère en 1853-1854 et 1857-1858 et la Drôme en 1853-1854. Au cours des autres années, ces départements et celui des Hautes-Alpes ont connu des proportions soit plus faibles¹⁸⁸⁷ soit plus fortes¹⁸⁸⁸. Ces variations peuvent s'expliquer par au moins deux raisons. Tout d'abord, elles résultent d'une appréciation du degré des sacrifices réalisés par les communes sur la base de la nature des ressources qu'elles ont votées. En effet, on apprend qu'en Isère le préfet entend attribuer une part de subvention équivalant à la moitié de la valeur des ressources votées par les communes lorsque celles-ci se les seront procurées par le biais des d'emprunts ou d'impôts extraordinaires, et une part équivalant seulement au tiers des ressources communales lorsqu'elles proviendront des fonds libres du budget ou des souscriptions volontaires¹⁸⁸⁹. Le même type de distinction est réalisé par le préfet des Hautes-Alpes¹⁸⁹⁰ dans le but de prendre en compte le fait qu'une commune ayant voté une imposition extraordinaire produit un effort financier plus important que celle qui utilise ses seuls fonds disponibles. Toutefois, ces règles ne peuvent être suivies à la lettre par les préfets. Elles aboutiraient parfois à des résultats aberrants notamment lorsque les communes

¹⁸⁸⁶ Pour tous les chiffres qui suivront, cf. Annexe n°9.

¹⁸⁸⁷ En 1854-1855 dans le département de l'Isère la part de la subvention de l'État ne représentait que 18 % des ressources votées par les communes. Elle fut plus faible encore en 1855-1856 où elle ne représente plus que 14 %. La même année dans les Hautes-Alpes la subvention représentait une faible part des ressources communales en ne s'élevant qu'à 21 %.

¹⁸⁸⁸ Ces fortes proportions sont situées essentiellement dans le département de la Drôme. Ainsi en 1854-1855, la part de la subvention représentait 60 % du vote des communes, en 1855-1856 elle s'élevait à 53 % et en 1856-1857 à 42 %. Dans les Hautes-Alpes, en 1853-1854, la part de la subvention gouvernementale était de 40 % des ressources communales.

¹⁸⁸⁹ « *Je crois donc qu'il conviendrait de faire aujourd'hui comme en 1853-1854, c'est-à-dire, d'accorder des secours dans la proportion de la moitié des ressources votées lorsqu'elles résulteront d'emprunts ou d'impôt extraordinaire et du tiers seulement lorsqu'elles proviendront de fonds libres communaux ou de souscriptions volontaires* ». ADI 6X10, Brouillon de la lettre adressée par le préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur datée du 10 décembre 1855.

¹⁸⁹⁰ Le préfet des Hautes-Alpes décide que les subventions « *seront allouées à toutes les communes du département sans distinction d'arrondissement, suivant la quotité des sacrifices faits pour impositions extraordinaires ou souscriptions volontaires dans une proportion moindre aux communes qui n'ont voté que des prélèvements sur les fonds libres ou qui ne pouvaient rien s'imposer et enfin dans une proportion inférieure aux communes qui n'ont fait aucun sacrifice ou qui n'ont voté que des sommes très insuffisantes bien qu'elles eussent des fonds libres* ». ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 10 décembre 1855.

riches votent des fonds très importants. Ainsi, en même temps que le préfet des Hautes-Alpes énonce ses règles de répartition, il explique qu'il ne peut les suivre strictement. Le préfet prend l'exemple de la commune de Gap qui a voté un emprunt de 30 000 francs du fait du très grand nombre d'ouvriers sans travail qu'elle possède¹⁸⁹¹ et explique qu'il est impossible de la subventionner suivant la même proportion que les autres communes sans risquer de les priver d'une part de la subvention¹⁸⁹². Il estime ne pouvoir comprendre la commune de Gap que pour 5000 francs et demande au ministre de lui accorder « *une allocation particulière* » afin de pouvoir la subventionner au même taux que les autres communes. Ici, la subvention ne correspond qu'à 1/6 des ressources communales, si elle avait dû en constituer le tiers comme le prévoit le ministre, c'est 5000 francs de plus qu'il aurait fallu attribuer à la ville privant ainsi d'autant les autres communes du bénéfice de la subvention. Le même phénomène est à noter en Isère où, en 1855-1856 notamment on peut remarquer que plus les fonds votés par les communes sont importants plus la subvention est faible¹⁸⁹³. Le montant de la subvention est en effet trop faible pour qu'une stricte application des règles de distribution de la subvention puisse être appliquée¹⁸⁹⁴. Quelles que soient les difficultés à respecter les proportions exigées par le gouvernement, la règle essentielle demeure : les subventions ministérielles ne sont pas majoritaires dans le financement des ateliers de charité¹⁸⁹⁵.

¹⁸⁹¹ « *L'étendue des sacrifices, considérables pour elle, lui a été dicté par le besoin de venir en aide aux nombreux indigens qui résident dans la localité qui ne sont compris actuellement à aucun travail public important et dont le nombre s'accroît tous les jours des indigens des communes voisines, qui viennent demander des moyens d'existence à la ville chef-lieu* ». ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 11 décembre 1855.

¹⁸⁹² « *Le chiffre de ce concours ne permet pas de subventionner la ville, sur le crédit total de 60 000 f. que votre Excellence a bien voulu allouer au département, dans la même proportion que les communes rurales qui ont voté des impositions extraordinaires ou des souscriptions volontaires beaucoup moins élevées, sans rompre l'équilibre de la répartition générale et priver les autres communes d'une part du secours en vue duquel elles se sont imposées des sacrifices extraordinaires et qui paraît devoir être maintenu au rapport des allocations faites directement par Votre Excellence en 1853-54, soit à un peu moins de la moitié du vote* ». ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 11 décembre 1855.

¹⁸⁹³ Par exemple, Grenoble s'est imposée pour une somme de 70100 francs et reçoit une subvention de 6000 francs, soit seulement 8,5 % de la somme votée. Cette situation est extrême mais bien d'autres villes qui se sont imposées ou ont voté sur leurs fonds libres des sommes supérieures à 1000 francs se retrouvent avec des subventions très faibles, par exemple Cessieux s'impose pour 3000 francs et reçoit 300 f., la commune de Bourgoin s'impose pour 4000 francs et reçoit 500 francs, Saint Egrève vote 1200 francs sur ses fonds libres et reçoit 200 francs. ADI 6X10, Tableau intitulé « ordonnancement de secours ».

¹⁸⁹⁴ Le préfet explique que s'il devait respecter la règle du ministre cela le « *conduirait inévitablement à allouer des secours qui réclameront une subvention qui excéderait de beaucoup celle que [le ministre aurait] attribué au département de l'Isère* ». Et il ajoute, que même en réduisant un peu cette proportion il ne pourra se « *renfermer dans les limites de l'allocation de 110 000 francs, à moins de réduire les secours à des chiffres qui n'auraient plus alors aucun rapport avec les sacrifices votés par les communes ou qui deviendraient inefficaces à cause de leur modicité* ». ADI 6X10, Brouillon de la lettre adressée par le préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur datée du 10 décembre 1855.

¹⁸⁹⁵ Cette exigence a également été posée lorsque les subventions gouvernementales sont venues compléter les ressources ordinaires de la vicinalité. Ainsi dès 1830, en application de la circulaire du 21 octobre le

L'ensemble de ces fonds provenant à la fois des subventions de l'État et des ressources communales ont procuré au cours des années 1850 un supplément non négligeable aux fonds ordinaires de la vicinalité. Aussi peut-on voir dans les rapports annuels des préfets la mise en évidence des bienfaits de l'organisation des ateliers de charité qui ont permis de donner une « *plus grande impulsion* »¹⁸⁹⁶ ou une « *activité nouvelle* »¹⁸⁹⁷ aux travaux sur les chemins vicinaux. En 1854, le préfet de l'Isère est même particulièrement enthousiaste en affirmant que la mesure du Gouvernement a contribué à « *l'amélioration des chemins vicinaux* »¹⁸⁹⁸. Selon lui, « *jamais les travaux de réparations de ces chemins n'ont reçu une plus grande impulsion qu'en cette année 1854* » grâce aux fonds des ateliers de charité¹⁸⁹⁹. Cependant, le caractère épisodique de ces travaux n'a permis une augmentation des fonds disponibles qu'au cours de certaines périodes particulières, le financement ordinaire des chemins vicinaux étant organisé en dehors de l'intervention des ateliers de charité. Ainsi sur l'ensemble du XIX^e siècle, à mesure que le régime des chemins vicinaux s'est développé et que leur financement est devenu de plus en plus assuré, le poids des ateliers de charité s'est amenuisé. Les fonds qui leur étaient destinés ont donc constitué un simple complément plus ou moins important selon les périodes. Par conséquent, l'utilité de l'emploi des fonds comprise comme utilité économique est relativement limitée. Les ateliers de charité ne sont donc plus une institution indispensable pour l'aménagement du territoire et ont tendance à se recentrer autour de l'objectif de prise en charge des indigents valides. Bien au contraire jusqu'à la veille de la première guerre mondiale, les autorités prennent bien soin de les

préfet de l'Isère explique qu'il « *faut que je remplisse la condition qui m'est imposée par le conseil général de ne distribuer des encouragements aux communes, qu'autant qu'elles font elles-mêmes une masse de travaux deux fois équivalents aux secours* ». AN F²(I) 1288, Lettre du préfet de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 4 novembre 1830. En 1868, le préfet des Hautes-Alpes explique que les communes qui auront voté des fonds pour participer à la mise en place d'ateliers de charité recevront également une somme équivalente « *au tiers du montant des sommes votées* ». ADHA 1X395, Note du préfet sur la répartition des 37037,8 francs, document non daté. La même année en Isère le préfet dispose dans les arrêtés organisant la répartition des fonds qu'« *il est ouvert, supplémentairement au budget de chacune de ces communes, un crédit égal au montant de la subvention allouée* ». ADI 6X10, Arrêtés du préfet de l'Isère de mars 1868 à juin 1869.

¹⁸⁹⁶ ADI 1N4/20, Rapport du préfet de l'Isère au conseil général – session de 1854.

¹⁸⁹⁷ ADHA 1N1712, Rapport du préfet des Hautes-Alpes devant le conseil général - session 1856.

¹⁸⁹⁸ ADI 6X9, Lettre du préfet au ministre de l'Intérieur du 21 août 1854.

¹⁸⁹⁹ « *Cette heureuse impulsion est due, vous le comprenez à l'influence de la grande et généreuse mesure adoptée, dès la fin de 1853, par le Gouvernement qui a consacré 8 millions à leur amélioration, pour venir en aide aux classes indigentes, pendant la disette de 1853-1854* ». Cf. ADI 1N4/20 : Rapport du préfet de l'Isère au conseil général – session de 1854. Au niveau de la construction des chemins vicinaux les fonds destinés aux ateliers de charité ont eu une part importante dans le budget départemental qui leur est ordinairement consacré. Par exemple pour l'arrondissement de la Tour du Pin, les fonds destinés aux ateliers de charité représentent 30 % de la dépense totale pour les chemins, ils forment également 77,5 % de la dépense en argent employée à côté des prestations en nature. ADI 2N4/3, Rapport du sous-préfet de la Tour du Pin au conseil d'arrondissement – Session de 1854.

cantonner dans ce rôle rappelant qu'ils n'ont en aucun cas vocation à se substituer aux modalités ordinaires d'entretien des travaux d'utilité communale¹⁹⁰⁰. Le préfet de la Drôme porte ainsi à la connaissance des maires en 1912 une circulaire du ministre de l'Intérieur « *rappelant l'intérêt qui s'attache à ce que les municipalités ne recourent pas, sans nécessité, aux ateliers de charité pour assurer leurs services d'entretien et de voirie* »¹⁹⁰¹.



Tout au long du XIX^e siècle, nous assistons à un phénomène de recentrage des ateliers de charité autour de l'objectif de traitement de la pauvreté. La répartition des fonds de charité se détache de considérations liées à l'utilité des travaux pour privilégier la prise en considération de l'intérêt des pauvres. Parallèlement, les ateliers de charité sont progressivement écartés du dispositif destiné à assurer le développement du réseau vicinal. Ayant fait la preuve de leur inefficacité lors du siècle précédent, un régime spécifique d'organisation des travaux sur les chemins vicinaux se développe où l'intervention des ateliers de charité n'est plus indispensable. Les fonds de charité perdent progressivement de l'importance au fil du siècle. Jouant le rôle de stimulant dans l'organisation du nouveau dispositif dans les premiers temps, ils permettent d'ajuster les besoins aux ressources par la suite pour finalement ne plus être employés à ce genre de travaux dans les dernières décennies du XIX^e siècle. Cependant, même si l'impératif de traitement de la pauvreté devient la raison d'être des ateliers de charité, celui-ci reste subordonné à la nécessité de ne pas utiliser les fonds en pure perte. Aussi, bien que les

¹⁹⁰⁰ Le risque de voir se substituer les fonds des ateliers de charité aux ressources ordinaires de la vicinalité est bien réel. Ainsi en 1854, dans un contexte où les subventions pour les ateliers de charité sont massives, le sous-préfet de l'arrondissement de Vienne explique qu'« *il y aurait lieu de craindre [...] qu'un grand nombre de conseils municipaux ne profitassent du crédit ouvert pour faire réparer leurs chemins vicinaux dans des conditions relativement meilleures* » et qu'ainsi les fonds de ateliers de charité ne soient détournés de leur fonction d'assistance pour être simplement un moyen de favoriser les travaux des communes. ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de Vienne au préfet de l'Isère du 28 novembre 1854.

¹⁹⁰¹ Le ministre de l'Intérieur rappelle que « *la création de ces ateliers ne se justifie que dans des circonstances exceptionnelles, et leur extension abusive ferait échec aux règles générales d'après lesquelles aucun travail important ne peut être entrepris sans qu'un marché régulièrement passé en ait, au préalable, réglé les conditions, tant au point de vue des charges à imposer aux soumissionnaires que des garanties à demander pour la sauvegarde des intérêts de la commune* ». ADD 3K74, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 septembre 1912.

fonds des ateliers de charité soient désormais essentiellement considérés comme des fonds de secours, la nature des secours reçus par les assistés elle-même reste dépendante de la manière dont ces fonds sont utilisés. Ceux-ci ne devant pas constituer une aumône pour l'indigent, ils ne doivent lui être attribués qu'en contrepartie d'un travail ayant une réelle consistance. Par conséquent, le montant du salaire reçu par l'indigent se révèle être beaucoup plus déterminé par la qualité du travail qu'il réalise que par les besoins nés de ses conditions misérables d'existence.

§2. L'influence forte de l'objectif d'utilité des travaux sur la réalisation des ouvrages

L'utilité des travaux tend à s'effacer derrière l'intérêt des indigents valides lors de la phase de choix des ouvrages auxquels ces derniers devront travailler. Toutefois, lorsqu'il s'agit de passer à la réalisation effective de ces ouvrages, la notion d'utilité réapparaît dans la mesure où les travaux doivent être correctement exécutés. La nécessité de ne pas gaspiller l'argent public dans des travaux peu solides va influencer grandement sur la situation des indigents valides employés dans les ateliers de charité. En effet, le secours reçu par l'ouvrier n'est jamais que la contrepartie du travail réalisé. Il ne consiste pas en une aumône ou un don gratuit, le pauvre est soumis à une exigence d'utilité qui justifie l'assistance qu'il reçoit. Un minimum de qualité dans le travail est donc attendu de sa part. Cependant, il ne faudrait pas entendre cette notion de qualité dans un sens absolu. Il ne semble pas qu'une véritable obligation de résultat pèse sur les indigents dans la mesure où les sources ne laissent aucune trace de documents permettant d'établir qu'un contrôle de la qualité des ouvrages exécutés influe sur le paiement des ouvriers des ateliers de charité. Il apparaît plutôt que l'administration s'impose une simple obligation de moyen destinée à assurer que toutes les conditions sont réunies pour que les travaux soient le plus efficacement réalisés. Pour cela, les pouvoirs publics agissent tout d'abord sur l'organisation du travail de l'assisté sur lequel va peser toute une série de contraintes (A). Puis, ils entendent agir sur le calcul du salaire de l'ouvrier. Celui-ci est établi de manière à ce qu'il ne soit que le reflet exact de la valeur du travail réalisé. De ce fait, le secours n'étant jamais calculé en fonction du besoin des indigents mais en fonction de préoccupations économiques, celui-ci se révèle *in fine* relativement faible (B).

A. Une influence sur le travail des ouvriers : un secours contraignant pour les assistés

La question de la qualité du travail des ouvriers dans les ateliers de charité est au cœur des interrogations sur le fonctionnement de l'institution. Dans son examen du fonctionnement des établissements d'assistance par le travail, Gerando met en évidence le risque de la réalisation d'un mauvais travail par les assistés. Selon lui ces travaux sont rarement adaptés à la force des indigents qui souvent sont faibles et peu aguerris pour les travaux de remuement de terre en particulier¹⁹⁰². Aussi il en déduit que bien souvent « *la besogne est mal exécutée ; on n'y apporte aucun soin ; on en fait le moins possible* »¹⁹⁰³. Devant ce constat sur la difficulté de pouvoir faire produire un travail de qualité aux indigents frappant à la porte des ateliers de charité, les autorités organisatrices de ces derniers vont prendre certaines précautions. La première est de se prémunir contre les risques de troubles qu'un regroupement d'indigents en trop grand nombre peut générer. Il s'agit d'éviter que les ouvriers ne se détournent de leur travail pour espérer gagner leur salaire sans produire l'effort attendu d'eux. Ainsi, il est tout d'abord nécessaire que ces ateliers soient de petite taille, c'est-à-dire qu'ils accueillent un nombre limité d'indigents (1). Cette première précaution est la condition *sine qua non* pour assurer l'encadrement le plus étroit possible du travail des ouvriers afin de garantir la bonne exécution des ouvrages par des personnes souvent faibles ou peu formées aux travaux qui leur sont demandés (2).

¹⁹⁰² Évoquant les ouvrages à faire pour les travaux publics le baron explique que « *ces opérations demandent des bras robustes, et cette condition seule en restreint singulièrement les avantages. Les femmes, les vieillards, les infirmes, les enfans n'y sont guère propres. La plupart des indigents sont débiles ; ils ne sont point accoutumés à affronter les intempéries des saisons et les grandes fatigues. Dans les momens de détresse, les êtres faibles ont ordinairement le plus à souffrir ; les forts sont toujours les derniers à rester sans emploi* ». Joseph Marie de Gerando, *op. cit.*, p. 28.

¹⁹⁰³ *Ibid.*

1. Limiter le regroupement d'ouvriers

La crainte inspirée par les révoltes qui peuvent se développer au sein de regroupements d'ouvriers, les menaces à l'ordre public qu'ils font peser sont toujours présentes à l'esprit de la bourgeoisie du XIX^e siècle¹⁹⁰⁴. Lorsqu'il s'agit des ateliers de charité il n'est donc pas étonnant que le risque de troubles soit une des principales préoccupations des autorités. Ainsi le baron de Gerando note que les ateliers peuvent être la source de « *dangers réels pour les mœurs des pauvres, lorsque travaillant en commun, ils peuvent transmettre incessamment les mécontentements qu'ils éprouvent, les mauvaises dispositions dont quelques uns d'entre eux sont prévenus* » et il ajoute que « *le danger s'aggrave à mesure que le rassemblement devient plus nombreux, que la surveillance devient plus difficile* »¹⁹⁰⁵. Gerando évoque cette peur que tout regroupement de travailleurs suscite chez les autorités publiques et les penseurs de l'époque. Il est à craindre que, profitant de leur nombre, l'idée ne germe chez ces ouvriers qu'ils pourraient se coaliser pour exprimer leurs « *mécontentements* ». Aussi, les autorités départementales et municipales portent une attention particulière au comportement des ouvriers au sein des ateliers, notamment aux moments de crises aiguës. Ainsi au cours de l'hiver 1846-1847 lorsque la disette frappait avec le plus de rigueur les journaliers des villes et des campagnes, les ateliers de charité étaient vus par les autorités comme des lieux potentiellement dangereux. Tirant le bilan des ateliers établis à Gap, le préfet des Hautes-Alpes se réjouit que les « *ouvriers mêmes ont tenu une conduite digne de tout éloge, par leur sobriété, par le souci de leurs familles, qui a rendu inébranlable leur résistance aux provocations de ces cupides et basses industries toujours prêtes à spéculer*

¹⁹⁰⁴ La confusion entre classes laborieuses et classes dangereuses au sein de l'opinion bourgeoise a été nettement mise en évidence par Louis Chevalier. Il cite Honoré Antoine Frégier, l'auteur d'une des plus importantes enquêtes sociales des années 1840, pour qui « *les classes pauvres et vicieuses ont toujours été et seront toujours la pépinière la plus productive de toutes les sortes de malfaiteurs ; ce sont elles que nous désignerons plus particulièrement sous le titre de classes dangereuses ; car, lors même que le vice n'est pas accompagné de la perversité, par cela qu'il s'allie à la pauvreté dans le même individu, il est juste sujet de crainte pour la société, il est dangereux* ». Or, parmi ces pauvres nécessairement dangereux la catégorie des ouvriers suscite particulièrement la crainte des observateurs de l'époque. Sa propension à se révolter en fait une classe de « *barbares* » pour reprendre l'expression de Buret, un contemporain de Frégier, qui écrit que « *les ouvriers sont aussi libres de devoirs envers leurs maîtres que ceux-ci le sont envers eux ; ils considèrent comme des hommes d'une classe différente, opposée et même ennemie. Isolés de la nation, mis en dehors de la communauté sociale et politique, seuls avec leurs besoins et leurs misères, ils s'agitent pour sortir de cette effrayante solitude, et, comme les barbares auxquels on les a comparés, ils méditent peut-être une invasion* ». Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris, pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1984, p. 254-255 et 595.

¹⁹⁰⁵ Joseph Marie de Gerando, *op. cit.*, p. 28.

sur tout, si on les laisse faire »¹⁹⁰⁶. Les ateliers de charité suscitent la crainte des autorités qui y voient un lieu de regroupement permettant l'organisation des ouvriers sous l'influence de provocateurs. Imaginant avec effroi les troubles importants qui peuvent y naître, elles se montrent d'autant plus soulagées lorsque les ouvriers restent calmes.

Cette crainte s'est manifestée avec éclat en Isère dans le contexte de la Révolution de 1848. En effet, les ateliers nationaux parisiens ont été le lieu d'importantes agitations ouvrières, la question de la discipline est donc plus que jamais d'actualité. Mais il apparaît qu'« à l'inverse de ce qui s'est passé dans la capitale, les chantiers de Grenoble n'ont pas donné lieu au plus léger trouble »¹⁹⁰⁷. Pourtant le risque d'émeutes d'ouvriers est toujours pris en considération par les autorités municipales grenobloises. Ainsi, pendant l'hiver 1848-1849 la municipalité est attentive au moindre soupçon de trouble dans les ateliers et se méfie de tout évènement susceptible d'entraîner une émeute d'ouvriers. Elle se montre toujours prompte à déployer la troupe à la moindre alerte. Celle-ci est donnée lorsqu'un agent de la garde nationale signale à un adjoint au maire de Grenoble que suite au renvoi d'ouvriers d'ateliers de charité, ces derniers auraient projeté de venir le lendemain pour empêcher les autres ouvriers de travailler¹⁹⁰⁸. Aussi la municipalité prend-elle des mesures pour éviter « quelques mouvements tumultueux sur les ateliers ». Tout en considérant qu'« il ne doit être pris aucune mesure ostensible qui pourrait produire un effet tout contraire à celui que l'autorité municipale doit rechercher l'ordre public » (sic), la municipalité a demandé à deux conseillers municipaux de se rendre sur les ateliers et qu'un commissaire accompagné de deux agents de police aille sur chaque chantier, le colonel de la garde national étant également sollicité avec deux compagnies prêtes le cas échéant. Toutes ces personnes sont sur les lieux le matin du jour où les émeutes sont prévues mais de l'aveu même de l'autorité municipale « il n'y manque que les ouvriers des ateliers que l'on redoutait ». En effet, celle-ci nous apprend que « rien absolument rien d'extraordinaire ne s'est passée. Les compagnies

¹⁹⁰⁶ ADHA 1N1710, Discours du préfet en ouverture de la session du conseil général des Hautes-Alpes de 1847.

¹⁹⁰⁷ BMG O 17533, Beylié M. J. De, *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898. Cela semble confirmé par les dires de la commission municipale. Cette dernière a lancé une enquête « concernant quelques abus » qu'elle soupçonnait dans les ateliers. Le résultat de cette enquête est que seuls « certains abus de peu d'importance et qui ont consisté uniquement dans le détournement de 8 tombereaux de terres avaient eu lieu ». AMG 1D17, Délibération de la commission municipale de Grenoble du 15 juin 1848.

¹⁹⁰⁸ « A l'instant même j'apprends que des désordres doivent avoir lieu demain matin à 6 heures aux travaux de la ville. Les ouvriers qu'on a congédiés hier doivent se porter sur ces travaux et empêcher de travailler ceux des ouvriers que l'administration a pu conserver sur ces chantiers ». AMG 2Q7, Lettre d'un membre de la garde national à M. Bigillon, adjoint au maire de Grenoble du 11 mars 1849.

commandées ont été congédiées. La population ne s'est aperçue d'aucun mouvement extraordinaire »¹⁹⁰⁹.

La réaction de la municipalité grenobloise en prévision d'un éventuel trouble dont elle ne peut que soupçonner la survenance montre à quel point les ateliers de charité peuvent être considérés comme une source de dangers potentiels pour l'ordre public¹⁹¹⁰. Plus grande ville du Dauphiné, Grenoble est aussi celle où la concentration des travailleurs en chômage est une des plus importantes ce qui explique les craintes manifestées par les autorités municipales. Comme l'a noté Gerando, plus le rassemblement d'ouvriers devient important plus leur surveillance est difficile et plus les risques de troubles sont grands. Il est donc nécessaire de faire en sorte que la surveillance des ouvriers rassemblés au sein des ateliers de charité soit la plus aisée possible et pour cela il est indispensable qu'ils soient de petite taille c'est-à-dire comprenant un nombre limité de pauvres valides. C'est ce que préconise le préfet de la Drôme au cours de l'hiver 1855-1856, « *ce que nous devons éviter avec soin c'est l'accumulation des ouvriers, ces ateliers nombreux qu'il est difficile de surveiller et dans lesquels, les bons ouvriers se pervertissent assez souvent au contact d'hommes adonnés aux vices* »¹⁹¹¹. Les ateliers de charité étant établis pour éviter les risques de trouble que peuvent causer les travailleurs en chômage réduits à la misère¹⁹¹², il est indispensable de faire en sorte que ces troubles ne se produisent pas au sein de l'institution censée les éviter¹⁹¹³.

¹⁹⁰⁹ AMG 2Q7, Arrêté dont l'auteur est inconnu mais que l'on peut certainement attribuer à l'autorité municipale datée du 12 mars 1849.

¹⁹¹⁰ La peur des municipalités face à ces attroupements d'ouvriers au sein des ateliers de charité est souvent très exagérée. Il convient de citer ici l'épisode décrit par Fernand Rude à propos des ateliers municipaux grenoblois de 1848. Après avoir précisé que « *le fonctionnement des ateliers municipaux de Grenoble ne donna lieu à aucun incident grave* », l'auteur indique que malgré cela « *le maire de Grenoble s'était ému de ce que des femmes venaient vendre de l'eau-de-vie sur les chantiers, ce dont quelques ouvriers profitaient pour s'enivrer* ». Les forces de polices furent saisies pour faire cesser ce petit trafic. À cette occasion le commissaire de police qui s'était déplacé sur les lieux offre le témoignage suivant : « *j'ai parlé à un bon nombre de ces manœuvres qui m'ont paru être des moutons et non des lions. [...] Pour mon compte, je ne vois rien de dangereux dans tous ces ateliers parce qu'ils boiraient une goutte le matin avant de commencer les travaux. Je ne vois pas non plus aucun moyen pour empêcher ces femmes qui ne sont que des malheureuses, de venir vendre quelques gouttes* ». Fernand Rude, « La Révolution de 1848... *op. cit.* », p. 143.

¹⁹¹¹ ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 24 septembre 1855.

¹⁹¹² Cf. *Supra*, p. 351 et s.

¹⁹¹³ Nous savons peu de choses des ateliers de charité organisés par la ville de Grenoble grâce aux subventions gouvernementales reçues au cours de l'année 1821. En tout la ville a reçu 41000 francs étalés sur toute l'année pour établir des ateliers de charité dans lesquels on apprend que la municipalité y a reçu les « *ouvriers de Grenoble qui n'ont point pris part aux troubles* ». Sans que l'on sache précisément à quels troubles il est fait référence, il est possible de conclure de cette indication que les ateliers apparaissent comme un moyen de récompenser les ouvriers les plus dociles. AN F¹⁵ 3077, Note adressée au ministre de l'Intérieur par le chef de division adjoint de l'administration des hospices et secours du ministère de l'Intérieur du 13 novembre 1821.

Cet impératif apparaît très tôt dès l'arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815 réglant l'organisation d'ateliers de secours qui « *n'étant pas strictement des ateliers de charité* » sont destinés tout de même à porter assistance aux « *individus en état de travailler* »¹⁹¹⁴. Bien que la sélection des ouvriers permette en théorie de n'admettre dans les ateliers que des personnes suffisamment fortes pour gagner normalement leur vie en travaillant, le préfet prend toutefois la peine d'imposer une limite du nombre d'ouvriers par atelier en préconisant aux commissaires ou maires d'établir « *sur chaque commune, un ou plusieurs ateliers composés de 20 à 30 hommes environ* »¹⁹¹⁵. Cette règle semble avoir durablement pesé sur les comportements des autorités en charge de l'organisation d'ateliers de charité dans la Drôme. Ainsi en application de la circulaire du 21 octobre 1830, le commissaire Delachau décide de former des ateliers de « *20 personnes au moins et de 40 au plus* »¹⁹¹⁶. Dans les faits on constate que les ateliers de charité comprennent effectivement un nombre d'ouvriers variant dans cette fourchette. On peut regrouper ces ateliers en deux catégories : 11 ateliers comptent entre 5 et 10 ouvriers et 11 entre 10 et 25, on en trouve simplement deux particulièrement grands, à Bourg-de-Péage 34 et à Romans 84 ouvriers¹⁹¹⁷. Nos données sont minces concernant le nombre d'ouvriers compris dans les ateliers de charité organisés postérieurement dans ce département. Nous pouvons cependant noter qu'au cours de l'hiver 1855-1856, dans la ville de Montélimar, alors que 147 ouvriers ont été employés durant toute la durée des ateliers le maire signale que « *le nombre de ceux occupés en moyenne par jour a été de 39* »¹⁹¹⁸. On peut donc penser qu'il y eut une volonté de maintenir la taille des ateliers en dessous d'une certaine limite. Nos sources sont plus complètes concernant les ateliers de charité organisés dans les Hautes-Alpes en 1856, 1857 et 1868. Au cours de chacune de ces trois années, en très grande majorité les ateliers étaient composés de 2 à 30 personnes. En 1856, les ateliers compris dans cette tranche représentent 82 % des 162 ateliers dont les états d'ouvriers nous sont parvenus. En 1857, le taux est de 91 % parmi 79 ateliers et en 1868 il est de 90 % parmi 218 ateliers¹⁹¹⁹. Les ateliers dont le nombre des ouvriers

¹⁹¹⁴ ADD 151X1, Article 6 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815. Pour l'explication de la différence entre les ateliers de charité et les ateliers de secours mis en place par le préfet de la Drôme, cf. *Supra*, p. 397 et s.

¹⁹¹⁵ ADD 151X1, Article 4 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁹¹⁶ ADD 151X1, Lettre de Delachau commissaire sur le chemin de Nyons à Séderon au préfet de la Drôme du 24 novembre 1830.

¹⁹¹⁷ ADD 151X1.

¹⁹¹⁸ ADD 151X3, Lettre du maire de Montélimar au préfet de la Drôme du 24 mai 1856.

¹⁹¹⁹ Tous les états de travaux à partir desquels nous avons pu établir nos statistiques sont conservés aux côtes suivantes. ADHA 3O14390 et 3O14397 à 14400.

approche la centaine sont très rares¹⁹²⁰. Il n'y a guère que dans l'ancienne capitale dauphinoise que l'on trouve des ateliers dont le nombre d'ouvriers est particulièrement important. Ainsi lors de l'organisation des ateliers de charité grenoblois grâce aux subventions issues de la loi du 6 novembre 1831 on trouve de grands ateliers employant plus de cent ouvriers en même temps. Sur le chemin de Bresson des ateliers comprenant entre 180 et 238 ouvriers ont été organisés entre le 2 janvier et le 3 février 1832, puis entre 103 et 131 entre le 4 février et le 30 mars de la même année¹⁹²¹. De telles concentrations d'ouvriers, bien que moins importantes que dans les ateliers parisiens, demeurent rares que ce soit à Grenoble¹⁹²² ou dans le reste de la région dauphinoise¹⁹²³.

La petite taille des ateliers organisés en Dauphiné ne s'explique pas seulement par une volonté explicite de limiter le nombre d'ouvriers dans chaque atelier. Bien souvent ce nombre est simplement la conséquence de la taille de la commune elle-même qui organise

¹⁹²⁰ Au cours de l'année 1856 nous pouvons seulement évoquer la commune des Crottes qui a établi un atelier comptant 137 ouvriers et un autre en comprenant 113. ADHA 3O14398, États des journées d'ouvriers de la commune des Crottes datés des 7 mai et 31 décembre 1856. En 1857, les ateliers de charité les plus importants ont été ceux organisés par la ville de Cervières composés de 88 et 80 ouvriers. ADHA 3O14400, États des journées d'ouvriers de la commune de Cervières des 31 mai et 31 décembre 1857. Enfin en 1868, c'est au sein de la commune de Château Ville Vieille que l'on trouve le seul atelier comprenant 100 ouvriers. ADHA 3O14400, État des journées d'ouvriers de la commune de Château Ville Vieille du 10 mai 1856.

¹⁹²¹ Les autres ateliers établis au même moment sur différents chemins vicinaux à Grenoble sont de tailles moindres. Sur 33 états nominatifs d'ouvriers conservés pour les travaux ayant eu lieu entre janvier et octobre 1832, 17 présentent des effectifs par ateliers allant de 8 à 28 ouvriers. Les 16 autres sont de tailles très variables s'étalant entre 34 et 82 personnes. AMG 2Q6, « *États nominatifs des ouvriers des ateliers de charité ayant exécuté des travaux sur les chemins vicinaux* », 1832.

¹⁹²² Dans les ateliers de charité grenoblois de 1817, 80 % des 45 états de journées qui nous sont connus nous donnent à voir des ateliers comprenant entre 23 et 42 ouvriers. AMG 2Q6, voir le dossier intitulé « *État nominatif des journées de l'atelier de M. Valon – Travaux d'hiver pour la classe indigente sur la route de la croix haute et à l'atelier de la rive droite du Drac* ».

¹⁹²³ Les états d'ouvriers conservés dans les différents dépôts d'archives sont en faible nombre. Le peu que nous avons pu étudier confirme le constat selon lequel le nombre d'ouvriers dans chaque atelier est généralement compris entre 10 et 40. Ainsi dans la commune de Cour et Buis en 1854 l'atelier de charité emploie simultanément 13 ouvriers. ADI 4Z122, « *État des indigents de la commune de Cour et Buis qui ont effectué par ateliers de charité, des journées aux chemins, sous la surveillance du maire de Cour et Buis à ce autorisé par lettre du 13 juin 1854* ». Dans les 12 états d'ouvriers qui nous sont parvenus pour les ateliers de charité mis en place en Isère au cours de l'hiver 1854-1855, le nombre d'ouvriers par atelier varie entre 5 et 14. ADI 6X10. Dans le même département au cours de l'année 1858, on peut noter qu'à Vienne les ateliers contiennent entre 10 et 30 ouvriers, à Corps, l'atelier comprend 10 ouvriers et au Bourg d'Oisans ce sont 26 ouvriers qui sont employés. ADI 6X10, pour la ville de Vienne plusieurs états justificatifs ont été conservés à la côte. Pour la commune de Corps cf. ADI 6X10, « *Rôle des ouvriers et manoeuvres qui ont exécutés des travaux par voie de régie en ateliers de charité aux pavés des rues de la liberté du Mazet et du Perret* » du 15 mai 1858. Pour la commune du Bourg d'Oisans cf. ADI 6X10, « *État des journées faites pendant le mois de mars 1858, par atelier de charité, au nivellement du cimetière pour l'emploi de la somme de 200 f accordée à la commune par M. le préfet par sa lettre du 8 janvier dernier, sur le crédit d'un million ouvert en faveur de la classe ouvrière* » du 2 avril 1858. Enfin dans les Hautes-Alpes, en 1860 dans le cadre des ateliers de charité établis pour porter secours aux inondés du département on apprend que les communes du Chaudun et de La Roche des Arnauds ont organisé des ateliers comprenant respectivement 16 et 11 ouvriers. ADHA 1X395, voir les états des dépenses des 20 août et 14 avril 1861 respectivement établis pour la commune du Chaudun et de la Roche des Arnauds.

les ateliers de charité. Produit d'une volonté comme dans la Drôme ou conséquence du faible nombre d'ouvriers s'étant présenté aux ateliers de charité, les ateliers dauphinois sont toujours d'une taille relativement réduite ne dépassant que rarement quelques dizaines d'ouvriers. La petite taille des ateliers de charité, voulue ou non, est une garantie que le regroupement de personnes en leur sein ne tourne pas à l'émeute¹⁹²⁴ et qu'ils puissent être efficacement organisés pour exécuter les travaux prévus par les autorités.

2. Encadrer le travail des ouvriers

Les ouvriers sont choisis et réunis au sein d'ateliers dont la taille est relativement peu importante. Il convient désormais de les faire travailler de manière à ce qu'ils réalisent un travail de bonne qualité. La tâche n'est pas aisée dans la mesure où, écrasés par des conditions d'existence excessivement dures, les ouvriers des ateliers de charité ne font pas montre d'une ardeur au travail démesurée. Et pour cause, c'est avant tout l'obtention de quelques moyens de subsistance qui motive leur venue aux ateliers. L'amour du travail bien fait étant, on peut aisément le comprendre, bien loin de leurs préoccupations immédiates. Pour autant, les autorités comptent bien se donner les moyens d'obtenir un certain résultat à partir du travail de cette catégorie de personnes. Aussi le travail dans les ateliers de charité sera calqué sur les travaux ordinaires aux chemins vicinaux réalisés par le biais de la régie. On retrouve en effet une division identique des tâches au sein de laquelle le maire est chargé de la direction des travaux, c'est-à-dire qu'il détermine quels types de travaux doivent être exécutés, dans quel ordre ils doivent être établis, et un autre agent a pour but d'en assurer la surveillance c'est-à-dire de s'assurer de la bonne exécution d'un point de vue purement technique¹⁹²⁵. Là encore, l'évolution de la législation sur les chemins vicinaux va influencer sur le travail dans les ateliers de charité. Les premières décennies du XIX^e siècle sont marquées par une certaine approximation dans l'organisation des travaux sur les chemins vicinaux qui rejaillit sur celle des ateliers de charité. Il n'existe pas encore de personnel spécialisé dédié au service vicinal. L'organisation aussi bien technique qu'administrative de ces travaux est donc laissée à un personnel non professionnel dont la pièce maîtresse sera le maire des villes où sont établis

¹⁹²⁴ Aucun trouble significatif ne nous est connu au sein de ces ateliers.

¹⁹²⁵ Pour plus de détail sur cette distinction entre la direction des travaux et leur surveillance voir Meunier Marcel, *op. cit.*, p. 136-138.

les ateliers (a). La situation évolue avec la loi du 21 mai 1836 qui crée un personnel affecté spécialement aux chemins vicinaux : les agents voyers. Fort de leurs compétences techniques, ils sont capables de faire en sorte de rendre le travail des ouvriers le plus productif possible. Ils vont par conséquent progressivement dominer l'organisation des ateliers de charité laissant aux maires une simple compétence administrative (b).

a. Avant la loi du 21 mai 1836 : un encadrement approximatif assuré par les maires

Avant la loi du 21 mai 1836, il n'existe pas de personnel professionnel affecté officiellement au service vicinal. Dans certains départements, l'administration des Ponts et Chaussées est parfois chargée de la confection et de la surveillance des chemins vicinaux mais il n'y a rien d'obligatoire à cela¹⁹²⁶. Elle est donc assez peu présente en ce qui concerne la direction et la surveillance des ateliers de charité¹⁹²⁷. Par conséquent, chaque département a organisé, selon ses propres modalités, les travaux sur les chemins vicinaux.

Dans la Drôme, l'entretien de chaque chemin vicinal est à la charge d'un commissaire nommé par le préfet. Ces commissaires sont donc naturellement partie prenante pour la direction des travaux de charité en collaboration avec les maires des communes sur le territoire desquels sont établis les ateliers. Cette association entre maires et commissaires lors de l'application de la circulaire du 28 octobre 1815¹⁹²⁸ est reconduite l'année suivante lorsque des ateliers de charité ont été organisés suite à la circulaire du 23

¹⁹²⁶ Jean Baptiste Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, tome 36 (année 1836), Paris, s.n., 1837, p. 121 note I.

¹⁹²⁷ Il semble qu'elle ne soit présente pour les travaux de charité que lorsque ceux-ci ont lieu sur les routes départementales. Ainsi en est-il pour les travaux à réaliser à la route départementale de Grenoble à Marseille en passant par la Croix Haute en 1817, le préfet de l'Isère précise que Grenoble « *est comprise dans cette distribution pour 1000 f qui seront employés entre la ville de Grenoble et le Pont de Claix, sous la direction des agents des ponts et chaussées. M. l'ingénieur en chef se concertera très incessamment avec vous, pour l'organisation de l'atelier dont votre commune est le centre* ». AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 12 février 1817. Le préfet de l'Isère semble également avoir fait appel à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées pour les travaux à faire sur la rive droite du Drac entre 1816 et 1818. AMG 2Q6.

¹⁹²⁸ Dans le cadre de la circulaire du 28 octobre 1815, le préfet de la Drôme prévoit précisément la manière dont les travaux de secours doivent être organisés. Ainsi il dispose à l'article 1 de son arrêté du 8 décembre 1815 que « *MM. les commissaires précédemment nommés pour diriger et surveiller les différents travaux qui ont été exécutés sur les routes départementales et vicinales qui leur ont été assignées, continueront leurs fonctions, en s'adjoignant MM. les Maires des communes dans lesquelles s'exécuteront les nouveaux ouvrages* ». ADD 151X1.

septembre 1816. À cette occasion nous apprenons que « *des ateliers de charité ont été formés sur toutes les communications vicinales du département qui présentent de l'importance : elles le traversent dans toutes les directions, et passent par des localités extrêmement ardues et très pauvres. [...] Le bien qui en est résulté, est d'autant plus grand que ces travaux ont constamment été dirigés par des commissaires gratuits, établis ad-hoc, s'occupant de cet objet déjà depuis bien des années, et y donnant des soins très intelligents. Ce sont de riches propriétaires du canton, intéressés à ce que les ouvrages soient faits, et animés des sentiments louables qui garantissent leur zèle et leur désintéressement. Ils sont chargés de la surveillance des ouvrages, et du paiement des ouvriers* »¹⁹²⁹. Le département a donc établi un système où les grands propriétaires de chaque canton sont chargés de diriger, sans recevoir de rémunération pour cela, les travaux sur les chemins vicinaux dont ils sont les riverains. Ce système a été appliqué aux ateliers de charité en les associant aux maires des communes où les ateliers sont établis et semble avoir fonctionné jusque dans les années 1830. Il en va ainsi pour les ateliers de charité organisés sur l'initiative des autorités départementales de la Drôme entre 1821 et 1836. Le préfet se réfère en effet à ses instructions précédentes prises pour les ateliers de secours¹⁹³⁰, faisant certainement référence à l'instruction du 8 décembre 1815¹⁹³¹. Au cours de cette période ce sont les commissaires qui ont la charge de diriger les ateliers et d'en tenir la comptabilité. Mais l'article 2 de l'arrêté du 8 décembre 1815 dispose également qu'« *ils se concerteront ensemble sur les moyens à prendre pour surveiller par eux-mêmes, et faire surveiller convenablement les ouvriers qui seront employés* »¹⁹³².

En plus de déterminer la nature des travaux à réaliser et dans quel ordre, les commissaires et les maires sont également chargés de surveiller ou de faire surveiller les ouvriers dans ces ateliers. Ici le texte est quelque peu ambigu dans la mesure où cette surveillance semble devoir être faite par les commissaires et les maires eux-mêmes ainsi que par une tierce personne que ces derniers chargeraient d'exercer cette fonction. En réalité, il semble que cette dualité corresponde à deux niveaux de surveillance. Si l'on en croit l'article 4 de l'arrêté du 8 décembre 1815, une surveillance immédiate des ouvriers doit être faite par un piqueur. En effet, le préfet de la Drôme, après avoir indiqué que les

¹⁹²⁹ AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 30 octobre 1817.

¹⁹³⁰ « *Je ne puis, Monsieur le sous-préfet pour la manière dont MM. les commissaires auront à faire travailler pour la formation des ateliers, pour la comptabilité à tenir, que m'en référer à mes précédentes instructions* ». ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 19 avril 1822.

¹⁹³¹ Il faut noter que le préfet en exercice est le préfet Dubouchage (le comte) qui est entré en fonction le 14 juillet 1815 et en est sorti le 2 janvier 1823.

¹⁹³² ADD 151X1.

ateliers doivent être composés de 20 à 30 hommes environ, ajoute que « *chacun sera immédiatement surveillé par un Piqueur intelligent, en état de tenir les états de dépenses et d'une probité reconnue* »¹⁹³³. Mais ces piqueurs nommés par les maires et commissaires¹⁹³⁴ sont eux-mêmes toujours sous leur surveillance puisqu'ils sont « *révocables à volonté, dans le cas où ils ne rempliraient pas les fonctions qui leur seront déléguées, avec exactitude, intelligence et probité* »¹⁹³⁵. Grâce à ces différents niveaux de surveillance le préfet de la Drôme espère que « *le plus grand ordre règnera sur les ateliers* ». Pour cela, un certain pouvoir disciplinaire est attribué à ces surveillants puisqu'il est précisé que « *tout ouvrier insubordonné, ou qui ne ferait pas le travail qu'on a lieu d'en attendre, sera renvoyé, ou son salaire diminué* »¹⁹³⁶. Le piqueur est souvent mentionné comme indispensable au bon déroulement des ateliers de charité. C'est ce qui transparaît de la correspondance entre les commissaires et le préfet de la Drôme lors de l'organisation des ateliers de charité en application de la circulaire du 21 octobre 1830. Les commissaires insistent d'abord sur l'importance de faire surveiller les ateliers par les piqueurs¹⁹³⁷, certains préconisant même de placer plusieurs piqueurs par atelier¹⁹³⁸. Le commissaire Delachau estime précisément le nombre d'ouvriers par piqueur : selon lui il serait « *avantageux de mettre un bon piqueur en tête de chaque atelier de 20 personnes au moins et de 40 au plus* »¹⁹³⁹. Mais face à ce public potentiellement turbulent et peu discipliné il ne s'agit pas de mettre n'importe quel piqueur. Et le choix des piqueurs n'est pas sans poser quelques difficultés, le commissaire Delachau indiquant que c'est une «

¹⁹³³ ADD 151X1, article 4 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁹³⁴ « *La nomination de ces Piqueurs sera faite de concert entre MM. les Commissaires et Maires ; ils détermineront aussi le salaire à leur allouer pour chaque jour de travail effectif, et le paiement de cet agent secondaire sera porté sur les états de dépenses comme celui des autres ouvriers, dont le prix de la journée de chacun sera également fixé à raison du travail qu'il sera jugé de pouvoir faire* ». ADD 151X1, Article 5 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁹³⁵ ADD 151X1, Article 8 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁹³⁶ ADD 151X1, Article 8 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁹³⁷ Le commissaire Archinard envisage qu'« *un piqueur auroit l'inspection des ouvriers de deux communes. Il faisoit occuper les ouvriers et leur faisoit faire le travail tel qu'il auroit été tracé et prescrit par l'ingénieur* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire Archinard au préfet de la Drôme du 15 décembre 1830. Enfin, le commissaire de la route de Tain à Roybon explique que « *l'établissement d'ateliers de charité sur la route de tain à Roybon, rendra un service éminent au pays [...] mais encore faut-il pour que les fonds soient employés avec succès que ces ateliers soient surveillés sur toute l'étendue de la communication par un piqueur intelligent qui mettra de l'uniformité dans les réparations à opérer* » ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Tain à Roybon au préfet de la Drôme du 28 novembre 1830.

¹⁹³⁸ Le commissaire du chemin de Valdrôme à Luc explique que « *les ateliers devront être dirigés par deux piqueurs aux moins* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Valdrôme à Luc au préfet du département de la Drôme du 1^{er} décembre 1830. Le commissaire Delachau parle de son expérience qui lui a prouvé « *qu'il était nécessaire de mettre à la tête de chaque ateliers des piqueurs intelligents* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire de Delachau au préfet du département de la Drôme du 24 novembre 1830.

¹⁹³⁹ ADD 151X1, Lettre de Delachau commissaire sur le chemin de Nyons à Sederon au préfet de la Drôme du 24 novembre 1830.

classe d'hommes rares »¹⁹⁴⁰. Sur le point de savoir qui est le plus capable de remplir à bien cette fonction, les opinions divergent. Certains estiment que « *les adjoints ou les notables de ces communes, s'empresseront de devenir les chefs de ces ateliers, et de surveiller des travaux dont ils sentent pour eux-mêmes toute la nécessité morale et matérielle* ». En effet, selon le commissaire de la route de Valdrôme à Luc « *ils se croiront assez récompensés, si les indigents trouvent dans les secours que vous faites espérer, un préservatif contre la misère et le vagabondage* »¹⁹⁴¹. Il compte donc sur l'esprit charitable de ces adjoints pour être le moteur de leur bonne volonté. D'autres en revanche, mettent en garde contre l'emploi de membres des municipalités concernées. C'est le cas du commissaire de la route de Tain à Roybon qui souhaite que « *ces ateliers soient surveillés sur toute l'étendue de la communication par un piqueur intelligent qui mettra de l'uniformité dans les réparations à opérer* ». Pour lui cette fonction ne doit pas être occupée par « *MM. les officiers municipaux et voyers* » qu'il trouve « *toujours trop complaisant pour leur concitoyen* ». Il convient en effet de faire en sorte que le piqueur obtienne « *l'emploi de tout le temps de la journée, de la part des manœuvres qui ordinairement sont peu laborieux quand c'est l'Etat qui paye* »¹⁹⁴².

La surveillance de ces ateliers pose donc problème, les autorités semblent bien embarrassées pour déterminer comment parvenir à faire travailler cette catégorie particulière d'ouvriers. Dans les faits, d'après les quelques délibérations de conseils municipaux à notre disposition, il semble que le plus souvent ce soit les membres de l'administration municipale qui assurent la surveillance des travaux. On trouve ainsi quelques ateliers sous la direction d'agents voyers de la commune¹⁹⁴³ mais la plupart semblent être surveillés par les maires ou leurs adjoints¹⁹⁴⁴. En dernier ressort il semble en effet que ce soient les maires qui exercent concrètement la fonction de surveillant de

¹⁹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁹⁴¹ ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Valdrôme à Luc au préfet du département de la Drôme du 1^{er} décembre 1830.

¹⁹⁴² ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Tain à Roybon au préfet de la Drôme du 28 novembre 1830.

¹⁹⁴³ Ainsi, dans la commune du Grand Serre c'est le « *voyer de la commune* » qui assurera la surveillance de l'exécution des travaux. ADD 151X2, Délibération du conseil municipal de la commune du Grand Serre du 15 février 1831. De même, dans la commune de Livron « *les travaux seront surveillés par M. Dauteville voyer municipal* ». ADD 151X2, « *Projet d'établissement d'un atelier de travail et de charité dans la commune de Livron pour l'hiver 1831 et subséquente s'il y échoit* » du 17 janvier 1831.

¹⁹⁴⁴ Dans la commune de Montmeyran, les travaux sont « *laissés sous la direction de M. le maire* ». ADD 151X2, Délibération du conseil municipal de la commune de Montmeyran du 15 février 1831. En observant les 24 états de dépenses à notre disposition, on constate qu'ils sont le plus souvent certifiés par le maire seulement et que des chefs d'ateliers ne sont mentionnés que dans 3 de ces états (4 mentionnent l'intervention d'un voyer). On peut donc penser que les ateliers ont le plus souvent été dirigés par les maires. ADD 151X2.

ces ateliers. La preuve en est donnée par l'attitude du préfet des Hautes-Alpes à l'égard du maire de Chabestan. Il est reproché à ce dernier de prendre du retard dans l'organisation des travaux. Pour se défendre le maire explique que le voyer inspecteur qu'il avait appelé pour ordonner les travaux n'est jamais venu¹⁹⁴⁵. Ce à quoi le préfet lui rétorque qu'il ne lui a « *point prescrit d'appeler ni inspecteur des chemins, ni voyer pour indiquer les travaux à faire. Ce soin vous a été laissé et toute latitude vous a été donnée à ce sujet* »¹⁹⁴⁶. La responsabilité de la direction des travaux et plus généralement de leur bonne exécution repose donc essentiellement sur le maire de la commune.

En ce début de XIX^e siècle, la mise en œuvre des moyens de réaliser des travaux de bonne qualité semble entraîner plusieurs conséquences. Tout d'abord, le fonctionnement des ateliers sera très proche de celui des travaux ordinaires sur les chemins vicinaux. Mais une attention particulière semble être donnée à la surveillance immédiate des ouvriers composés de personnes dont on craint beaucoup la désinvolture et l'indiscipline. C'est en effet ce que laisse penser l'exemple drômois. Notre étude montre d'une part que les cadres de l'organisation des travaux ordinaires sont repris mais qu'un intérêt particulier est porté à la question de la surveillance immédiate des ouvriers. Dans la mesure où il n'y a pas de personnel spécialement compétent pour l'organisation de ce type des travaux, les différentes autorités souhaitant faire régner l'ordre dans les ateliers se questionnent pour savoir quelle personne serait le plus à même de remplir cette fonction. Ce sont bien souvent les membres des administrations municipales qui semblent finir par s'en charger en associations avec les riches propriétaires du lieu qui remplissent l'office de commissaires sur les chemins vicinaux¹⁹⁴⁷. À la suite de la loi du 21 mai 1836, la question du choix des piqueurs se posera moins dans la mesure où celle-ci permet le

¹⁹⁴⁵ « *J'ai reçu la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire le 12 de ce mois relative à l'atelier de charité pour la réparation des chemins vicinaux de cette commune. J'ai plusieurs fois prié M. Couard voyer inspecteur de cette partie de venir pour les ordonner sans l'avoir vu paraître* ». ADHA 3014419, Lettre du maire de Chabestan au préfet des Hautes-Alpes du 17 juillet 1831.

¹⁹⁴⁶ ADHA 3014419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de Chabestan du 20 août 1831.

¹⁹⁴⁷ Les autres départements ne nous ont pas laissé de sources permettant une étude aussi précise. Quelques indications seulement nous sont parvenues pour le département des Hautes-Alpes. L'organisation est laissée à la discrétion des sous-préfets. Nous savons simplement que pour les cantons de l'arrondissement de Gap placé sous l'autorité du préfet, il a été établi « *une commission spéciale de charité dans chacun desdits cantons composé de MM. le maire de la commune chef-lieu, le curé et le juge de paix du canton* ». C'est cette commission qui semble devoir se charger de la direction des travaux. Comme dans la Drôme le maire tient une place essentielle dans l'organisation du travail au sein des ateliers de charité. Il est associé en outre, non pas avec des commissaires, mais avec des notables de la commune, le curé et le juge de paix du canton AN F¹⁵ 2747, Article 5 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 30 janvier 1816. L'année suivante, ce système des commissions cantonales semble avoir été repris puisque pour la réparation de plusieurs chemins dans la vallée du Champsaur le préfet explique que « *les habitants pauvres des communes environnantes y ont été réunis en ateliers de charité, sous la direction d'une commission gratuite nommée à cet effet* ». AN F¹⁵ 2747, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 8 septembre 1817.

développement d'un personnel spécialement dédié au service vicinal auquel il sera naturellement fait appel pour la surveillance des ateliers de charité.

b. Après la loi du 21 mai 1836 : un encadrement rationalisé assuré par les agents voyers

Pour la direction des travaux sur les chemins vicinaux l'article 11 de la loi du 21 mai 1836 prévoit que « *le préfet pourra nommer des agents-voyers* ». Ce sont eux qui seront appelés à venir seconder les maires dans les opérations de direction et de surveillance des ateliers de charité. En effet, ce sont toujours les maires qui restent les chevilles ouvrières de l'organisation des ateliers de charité. Cela est particulièrement net dans l'arrêté du 12 février 1845 du préfet de la Drôme Lemarchand de la Faverie¹⁹⁴⁸. Le maire est non seulement chargé de la sélection des ouvriers à admettre aux ateliers¹⁹⁴⁹ mais également de la surveillance du travail de ces ouvriers avec l'appui d'un piqueur nommé par lui¹⁹⁵⁰. La raison d'être de cette surveillance étant, tout comme en 1815, d'imposer la discipline aux indigents valides et de les contraindre à travailler efficacement sous peine d'être expulsés des ateliers¹⁹⁵¹. Comme lors de la période précédant la loi du 21 mai 1836, la base de la surveillance des ateliers demeure à la charge des municipalités. Mais l'établissement d'agents voyers dont la compétence technique dépasse largement celle des maires va entraîner une substitution progressive des seconds par les premiers¹⁹⁵². Ainsi pour les ateliers de charité organisés grâce à la subvention issue du décret du 22 septembre 1848 dans la Drôme il n'est plus fait

¹⁹⁴⁸ Nous avons évoqué plus haut les actions de cet administrateur. Cf. *Supra* p. 413.

¹⁹⁴⁹ Cf. *Supra* p. 453 et s.

¹⁹⁵⁰ « *Des arrêtés seront faits et publiés par MM. les maires, pour maintenir la subordination dans ces ateliers, auxquels, du reste, un piqueur, choisi par ces fonctionnaires, devra être attaché* ». ADD 3K26, Article 11 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 12 février 1845.

¹⁹⁵¹ « *Les indigents coupables de désobéissance envers le piqueur sous les ordres duquel ils seront placés, ainsi que ceux d'entre eux qui n'auront pas une conduite régulière ou qui ne travailleraient pas avec zèle et le soin convenables, seront expulsés des ateliers* ». ADD 3K26, Article 13 de l'arrêté du préfet de la Drôme du 12 février 1845.

¹⁹⁵² Lorsqu'un personnel de voirie existe, notamment dans les villes de grande importance, celui-ci est d'ores et déjà associé à l'organisation des ateliers de charité comme nous avons pu le signaler précédemment. Grenoble constitue à ce titre un exemple intéressant dans la mesure où en 1846-1847, les ateliers de charité se trouvent sous la direction du service de la voirie au sein duquel sont recrutés les conducteurs. C'est l'architecte voyer de la ville qui encadre leur travail. AMG 2Q6, voir le dossier « *ateliers pour pères de famille sans travail – ouverture d'un crédit pour travaux par des indigents domiciliés à Grenoble depuis plus d'une année – grand égout, derrière le collège ; salle d'asile Cornélie, jardin des plantes, polygone, 1839-1848* ».

référence aux commissaires ni à l'arrêté du préfet Lemarchand de la Faverie¹⁹⁵³. Ce sont les agents voyers qui sont chargés de surveiller les travaux des ateliers de charité en collaboration avec les autorités municipales¹⁹⁵⁴. Cette association se formalisera clairement au moment de l'établissement des ateliers de charité des années 1850. Alors que le ministre est muet à ce sujet les préfets des départements dauphinois font des agents voyers un élément constitutif de l'organisation des ateliers en les intégrant formellement dans les opérations de direction et de surveillance aux côtés des maires.

En Isère, le préfet définit clairement les fonctions qu'ils doivent occuper. En 1854, il explique que les agents voyers doivent d'une part « *aider les maires dans l'établissement des ateliers, tracer les rectifications ou alignements nécessaires à l'amélioration des chemins* » et « *seconder enfin les autorités locales dans tout ce qui pourrait leur être utile pour assurer le bon emploi des ressources* ». D'autre part, ils sont chargés de « *surveiller l'exécution* » et « *veiller à l'emploi intégral des sommes allouées* ». Ils devront, à la fin des travaux, « *adresser [au préfet] pour chaque commune un rapport séparé et aussi succins que possible sur les résultats obtenus* »¹⁹⁵⁵. Les agents voyers sont donc envisagés comme des conseillers techniques des maires et comme des agents de contrôle du travail réalisé par les ouvriers. Ils ont vocation à intervenir dans toutes les communes même si certaines, disposant de leur propre voyer, peuvent s'en passer à l'image de la commune de Vienne¹⁹⁵⁶ ou de celle de Grenoble¹⁹⁵⁷. La même année le préfet de la Drôme prévoit également le recours aux agents voyers. Il explique que la direction et la surveillance des travaux sera faite par l'un d'entre eux affecté par l'agent voyer en chef du département à chaque commune¹⁹⁵⁸. Bien qu'une commune

¹⁹⁵³ En 1848, Fournery devient préfet à sa place.

¹⁹⁵⁴ En annonçant le montant des fonds à chaque commune le préfet précise aux maires que « *cette somme sera employée sous la direction des agens-voyers, qui devront s'entendre avec vous relativement au choix des malheureux à occuper de préférence* ». Le préfet parle d' « *agent voyer surveillant* ». ADD 3K27, « *instruction du préfet relative à l'emploi des subventions allouées sur les 6 millions votés par l'Assemblée nationale pour travaux aux chemins* » datée du 21 octobre 1848. Voir également ADD 3K28, Lettre du préfet de la Drôme aux maires des communes du département du 9 mars 1849.

¹⁹⁵⁵ ADI 6X9, Lettre du préfet de l'Isère à l'agent voyer en chef du département du 6 février 1854.

¹⁹⁵⁶ Après que le maire de la ville de Vienne l'a prévenu que « *le conseil municipal a entendu que la somme serait employée, avec la subvention du Gouvernement, sous la direction et la surveillance de l'agent voyer municipal, à des travaux d'utilité communale* », le sous-préfet de Vienne répondit que « *c'est par suite d'une omission qu'il n'a pas été fait une exception, pour la surveillance des travaux, en faveur de la ville de Vienne qui a un voyer à sa disposition* ». ADI 4Z122, Lettre du maire Vienne au sous-préfet de Vienne du 2 mars 1854 et lettre du sous-préfet de Vienne au maire de Vienne du 6 mars 1854.

¹⁹⁵⁷ Le maire confie à l'agent voyer en chef de la ville le soin d'organiser les travaux. AMG 2Q7.

¹⁹⁵⁸ Le préfet explique « *M. l'agent voyer en chef, sur la demande que vous aurez à lui en faire, enverra dans votre commune un agent chargé de les diriger et de surveiller l'emploi des fonds votés par le conseil municipal, ainsi que de la subvention de l'Etat* ». ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du département du 20 janvier 1854.

intention se soit manifestée dans ces deux départements, l'intervention de ces agents n'y a pas été parfaitement identique. Dans la Drôme on peut constater que toutes les communes ont bénéficié d'un agent ou d'un auxiliaire voyer chargé de l'exécution des ateliers¹⁹⁵⁹. Le préfet conclut à l'issue de l'utilisation de la subvention de 1854 que « *la surveillance des ateliers de travail a été confiée à des auxiliaires sous la direction des agents voyers* »¹⁹⁶⁰. Il louera leur activité et l'aide précieuse qu'ils ont apportée aux administrations municipales pour que les fonds soient le plus efficacement employés tout en adaptant les travaux aux capacités des pauvres¹⁹⁶¹. En Isère, l'intervention des agents voyers ne semblent pas avoir touché l'ensemble des communes. En effet, en 1854, le nombre d'agents voyers s'est révélé insuffisant pour assurer la surveillance de l'ensemble des ateliers¹⁹⁶². Aussi les ateliers les plus importants, c'est-à-dire ceux qui engageaient le plus de fonds, ont été privilégiés¹⁹⁶³. De ce fait, nombre d'ateliers n'ont été dirigés que par les maires, ce qui, selon l'agent voyer en chef, n'a pas empêché d'obtenir des très bons résultats¹⁹⁶⁴. Le même phénomène semble s'être produit l'année suivante, toutes les communes sont loin d'avoir été dirigées par un agent voyer¹⁹⁶⁵. Le département des

¹⁹⁵⁹ Chaque agent a à sa charge plusieurs communes par exemple, l'agent Bissière dirige les ateliers des 6 communes qui composent le canton de Chabeuil, Bourdelon Joseph officie dans 11 communes, l'agent Mucil n'en recouvre que 2. En tout, c'est 37 agents qui sont mobilisés sur les ateliers de travail. Par ailleurs plusieurs communes fournissent elles-mêmes un surveillant proposé par le maire (c'est le cas de 97 communes sur les 181). ADD 151X2, « *Tableau indiquant les noms des chefs d'ateliers et des agents et auxiliaires voyers chargés de surveiller et de diriger l'emploi des ressources communales et de la subvention de l'Etat pour occuper les indigents* ».

¹⁹⁶⁰ ADD 151X2, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 18 septembre 1854.

¹⁹⁶¹ « *Je n'ai qu'à me louer du concours qu'ils ont prêté dans cette circonstance aux administrations municipales. Non seulement ils ont eu soin de faire exécuter les travaux les plus utiles et les plus à portée des ouvriers employés, mais encore ils se sont attachés de concert avec MM. les maires à répartir les ressources de toute nature dont ils disposaient de la manière la plus avantageuse* ». ADD 151X2, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 18 septembre 1854.

¹⁹⁶² « *Comme un grand nombre de communes ont ainsi des justifications importantes à faire, et que les agents voyers auxiliaires chargés concurremment avec MM. les maires de la direction des ateliers, n'ont pas toujours été appelés par eux ou n'étaient pas assez nombreux ou qu'il leur ait fallu répondre au service ordinaire dont ils sont chargés, n'ont pu être par conséquent présents sur tous les points ou l'impulsion et la direction pouvaient être nécessaires* ». ADI 6X9, Lettre de l'agent voyer en chef au préfet du 22 juillet 1854.

¹⁹⁶³ « *Les soins des agents voyers ont été donné de préférence aux localités où les dépenses étaient les plus importantes et où, par conséquent, il y avait plus de besoins à soulager* ». ADI 6X9, Lettre de l'agent voyer en chef au préfet du 22 juillet 1854.

¹⁹⁶⁴ « *L'on doit rendre ici justice à MM. les maires qui aidés par la pratique des chefs d'ateliers et de cantonniers ambulants de l'administration mis à leur disposition, ont obtenu de très bon résultats, de l'aveu des agents voyers, vérification faite des ouvrages* ». ADI 6X9, Lettre de l'agent voyer en chef au préfet du 22 juillet 1854. Par exemple, le conseil municipal de Saint Hilaire indique que les ateliers de charité se feront dans la commune « *sous la direction de son cantonnier garde* ». ADI 4Z122, Délibération du conseil municipal de la commune de St Hilaire du 26 décembre 1853.

¹⁹⁶⁵ À partir des quelques états de dépenses nous pouvons voir que la qualité des personnes dirigeant les ateliers est très diverse. Sur les douze états à notre disposition, seules les communes de Blandin, Rochetoirin, Torchefelon ont reçu l'aide d'un agent voyer. Dans certaines communes le maire est seul à surveiller et diriger les ateliers (Saint-Julien, Arzay, Bossieu), parfois les ateliers sont dirigés par un chef

Hautes-Alpes quant à lui ne reste pas à l'écart de cette évolution. Les agents voyers y sont également sollicités puisque durant l'hiver 1855-1856 le préfet explique que « *les ateliers de charité seront dirigés par les maires et les agents voyers dont le concours a été dévoué en 1853-54* »¹⁹⁶⁶. Certains comptes rendus détaillés du fonctionnement des ateliers de charité de l'arrondissement d'Embrun nous permettent de déterminer quelle était précisément la fonction de ces agents. L'agent voyer d'arrondissement aidé par des agents voyers auxiliaires « *organisent les ateliers de concert avec messieurs les maires* », c'est-à-dire qu'ils doivent établir alors combien d'ouvriers sont nécessaires, pour faire quels travaux et de quelle manière. En leur qualité d'agent de la voirie ils doivent donner des directives techniques. Une fois ces directives données « *les travaux sont ensuite surveillés journellement par des surveillants spéciaux pris dans les communes* ». Ces surveillants travaillant avec les ouvriers quand les ateliers ne dépassent pas douze personnes. Les agents voyers encadrent le travail de ces surveillants, ils « *se transportent alternativement d'une commune à l'autre pour régler la marche des ateliers et assurer la bonne exécution des travaux* »¹⁹⁶⁷.

L'intervention de ces voyers permet donc un encadrement strict des ateliers de charité de façon à garantir dans la plus grande mesure un travail efficace des ouvriers. Leur intervention apparaît véritablement bénéfique du point de vue de la qualité du travail réalisé à tel point que lors de l'organisation des ateliers de charité pour l'année 1870-1871, le ministre cantonne les maires à un pur travail administratif dans l'organisation des ateliers pour laisser les agents voyers totalement maîtres de la direction et de la surveillance des travaux de charité :

« En ce qui touche spécialement les chemins vicinaux, l'article 11 de la loi du 21 mai 1836 y a pourvu par la création d'agents possédant les connaissances techniques nécessaires pour appliquer les procédés les plus avantageux au point de vue de la solidité et de l'économie. Pour que chacun conserve la part de responsabilité qui lui incombe, il faut, une fois les questions de tracé et de dépenses résolues par l'administration municipale, que les agents conservent toute indépendance pour les détails de confection et pour la réception. Les

d'atelier désigné au sein des manœuvres (Diemoz, Meyrié), parfois une personne extérieure aux manœuvres surveille l'atelier dénommé simplement « surveillant » (Nantoin, Semons). ADI 6X10.

¹⁹⁶⁶ ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 10 novembre 1855.

¹⁹⁶⁷ ADHA 1X396, Rapport de l'agent voyer d'arrondissement d'Embrun sur la marche des travaux d'ateliers de charité du 16 février 1856.

maires devront d'ailleurs comprendre que leur contrôle sera d'autant plus efficace qu'ils interviendront moins dans le mode d'exécution. J'ai cru devoir insister sur cette séparation des attributions parce qu'elles présentent des garanties que supprime trop souvent la confusion qui existe dans la direction des travaux »¹⁹⁶⁸.

Le ministre insiste à nouveau sur ce point dans la seconde circulaire du 6 décembre 1870 en expliquant qu'il faut « *que la bonne exécution et l'économie de ces travaux soient garanties par la direction d'hommes spéciaux et que, pour éviter des abus trop fréquents, les dépenses soient constatées par une comptabilité rigoureusement exacte* »¹⁹⁶⁹. Pour le ministre, certes les subventions peuvent être considérées comme des « *ressources créées dans le but de venir en aide aux ouvriers* », mais il n'en demeure pas moins qu'il est indispensable qu'elles « *soient employées de la manière la plus productive* »¹⁹⁷⁰. Son souci principal est donc bien d'éviter « *la dilapidation, du moins le mauvais emploi des sommes demandées aux populations* »¹⁹⁷¹. Pour cela la loi du 21 mai 1836 constitue un apport considérable grâce à la création des agents voyers qui se sont progressivement complètement intégrés au fonctionnement des ateliers aboutissant lors du dernier texte à quasiment en exclure les maires qui pourtant avaient auparavant la plus grande part dans la direction et la surveillance des ateliers¹⁹⁷².

Malgré la primauté donnée à l'intérêt des indigents dans le choix des ouvrages, l'utilité des travaux est loin d'être évacuée de toute l'organisation des ateliers de charité en retrouvant toute sa place au cours de la phase de réalisation des travaux. Elle réapparaît

¹⁹⁶⁸ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1870.

¹⁹⁶⁹ Pour assurer cette comptabilité régulière, le ministre renvoie aux instructions qui ont été adressées aux préfets concernant les chemins vicinaux : « *en ce qui concerne les chemins vicinaux, dont je vous ai recommandé le choix pour l'établissement des ateliers, une instruction générale approfondie par une commission composée d'hommes compétents, vous a été adressée il y a trois mois. Elle renferme toutes les indications nécessaires pour l'établissement d'une comptabilité régulière, et ses prescriptions devront être appliquées à partir du 1^{er} janvier 1871. Vous voudrez bien donner avis de cette décision à l'agent-voyer en chef de votre département, pour qu'il prenne, dès à présent, les dispositions nécessaires* ». ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 décembre 1870.

¹⁹⁷⁰ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 1870.

¹⁹⁷¹ ADI 6X10, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 décembre 1870.

¹⁹⁷² Concernant la réalisation des travaux dans les départements, peu d'indications nous sont parvenues. Simplement conformément à la volonté du ministre l'exécution des travaux semble avoir été laissée entre les mains des agents voyers. Le préfet explique en effet que « *la somme allouée sera versée dans la caisse municipale sur la production d'un certificat de M. l'agent voyer constatant l'exécution des travaux et le chiffre de la dépense faite* ». L'exécution dépend donc intégralement de l'agent voyer, c'est de son certificat que dépend le versement de la subvention dans la caisse municipale. ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux maires du département du 1^{er} mars 1871.

notamment avec vigueur lorsqu'il s'agit d'organiser le travail de ces ouvriers présumés paresseux et indisciplinés. Au fil du siècle on remarque que les ateliers apparaissent comme encadrés par le même personnel que celui employé pour les travaux ordinaires. Aussi, lorsque les agent-voyers apparaissent dans le dispositif général d'organisation des travaux aux chemins vicinaux, ils sont également mis à profit pour tenter de renforcer l'efficacité du travail produit par chaque ouvrier des ateliers de charité. On peut se demander alors si du point de vue des secours, la même attention est portée par les autorités. Si les ouvriers trouvent effectivement de quoi s'occuper et travailler dans ces ateliers, trouvent-ils en revanche de quoi assurer véritablement leur subsistance ? Il apparaît en réalité que toutes ces précautions prises pour assurer la qualité du travail des ouvriers et, par conséquent, éviter le gaspillage des fonds publics, ont un impact sur le secours reçu par les ouvriers dont la faiblesse et l'insuffisance apparaissent être les principaux caractères.

B. Une influence sur le salaire des ouvriers : la faiblesse des secours

La recherche d'une réalisation des travaux efficaces semble également influencer sur la condition des ouvriers au sein des ateliers et notamment sur les salaires qu'ils reçoivent. Ces derniers constituent la principale raison d'être des ateliers de charité dans la mesure où ils sont le moyen permettant le relèvement matériel de ces ouvriers jetés dans la misère pour cause de chômage. Aussi, nous avons pu mettre en évidence le fait que les fonds affectés aux ateliers de charité sont destinés à être, *in fine*, distribués en salaires aux indigents. Or, la volonté de réaliser des travaux de qualité a pour conséquence de rendre nécessaire des dépenses autres que le paiement de journées d'ouvriers pour garantir la solidité de l'ouvrage (1). Mais ces salaires mêmes doivent être l'objet d'une attention particulière. En effet, tout se passe comme si les pauvres ouvriers étant occupés à travailler, l'office des ateliers de charité était rempli. Le souci d'adapter les salaires aux besoins vitaux des indigents est en effet très rarement exprimé. Les salaires devant être avant tout la traduction fidèle de la quantité et la qualité de travail réalisé, ceux-ci apparaissent comme relativement faibles (2). Enfin, cette concentration de l'attention des autorités sur l'utilité du travail à réaliser a pour conséquence de gêner la

perception effective des salaires par les indigents qui attendent parfois bien longtemps avant de pouvoir en bénéficier (3).

1. La part des fonds de charité non affectés aux salaires des ouvriers

Les fonds des ateliers de charité ont essentiellement pour but d'aider l'indigent en lui fournissant un salaire. Parfois le bénéfice apporté par les ateliers de charité va au-delà du simple versement d'un salaire. C'est le cas des ateliers de charité organisés par la commune de La Mure entre 1893 et 1901 dans lesquels non seulement les ouvriers reçoivent un salaire mais profitent directement de l'ouvrage qu'ils confectionnent. En effet, leur travail consiste en la construction d'un chemin rural de la commune « *desservant tous les terrains cultivables de la montagne de Simon* ». Or, l'usage de ce chemin profite essentiellement aux ouvriers puisque « *ces terrains appartiennent presque en totalité à la population ouvrière* » de la ville. Baptisé « chemin des pauvres »¹⁹⁷³ par la municipalité, les travaux qui y seront réalisés permettront donc aux ouvriers de recevoir un salaire et de faciliter la culture de leurs terrains. Toutefois, cet exemple où les fonds de la commune associés à quelques subventions départementales¹⁹⁷⁴ profitent en totalité aux ouvriers secourus semble relativement isolé. Bien souvent les ressources affectées aux ateliers de charité ne sont pas intégralement utilisées pour apporter une amélioration des conditions de vie des indigents sans travail.

Pourtant l'ambition initiale des premiers organisateurs des ateliers de charité du XIX^e siècle semble avoir été de faire en sorte que l'intégralité des fonds affectés à l'institution profite exclusivement aux ouvriers assistés. Ainsi pour le préfet de la Drôme, une des qualités principales du travail aux chemins qu'il présente au ministre de l'Intérieur à l'hiver 1816-1817 est qu'il « *n'exige aucun frais d'achat d'approvisionnement ni matériaux* » et que par conséquent la totalité de la somme à dépenser « *serait donc profit pour la main d'œuvre* » exclusivement¹⁹⁷⁵. De même dans

¹⁹⁷³ ADI 20 269/2, Lettre du maire de la Mure au préfet de l'Isère du 21 janvier 1899.

¹⁹⁷⁴ Les fonds communaux sont accompagnés de subventions départementales accordées par la commission départementale de l'Isère. Ces subventions sont prises sur les fonds provenant des amendes de police correctionnelle et représentent entre un tiers et un quart du montant des fonds votés par la commune. ADI 1N6/36, délibération de la commission départementale du 31 janvier 1887.

¹⁹⁷⁵ AN F¹⁵ 2750, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 21 novembre 1816.

les Hautes-Alpes en 1817-1818, l'assistance aux indigents ne sera réalisée qu'à la condition que les fonds affectés aux communes tournent au profit exclusif des indigents. Le préfet explique en effet que les fonds destinés aux ateliers de charité « *doivent être exclusivement employés à donner aux pauvres le salaire de leurs journées* »¹⁹⁷⁶. Ces citations mettent en évidence les deux risques inhérents à l'utilisation des ressources affectées à l'organisation des ateliers de charité. Le premier, qu'elles soient affectées à d'autres dépenses que les salaires telles que des fournitures de différents matériaux et le second qu'elles soient affectées à des salaires mais pour des personnes qui ne sont pas les véritables indigents qu'il s'agit d'assister.

Concernant la première des formes de distraction des fonds de charité, l'exemple de l'atelier de charité de Valence en 1849 est tout à fait révélateur. 1072,94 f. ont été employés pour la restauration d'un chaufferie et d'une crèche dans la maison de charité des sœurs de Saint Vincent de Paul à Valence¹⁹⁷⁷. Or, seulement 60 % de cette somme (640,64 f.) ont été employés en salaire pour les ouvriers employés aux travaux, les 40 % (432,3 f.) restant ayant été utilisés pour le paiement du chafournier¹⁹⁷⁸ qui a fourni le sable et la chaux nécessaires pour les réparations à réaliser. La proportion n'est pas toujours aussi forte et d'autres ateliers de charité établis dans des villes tout aussi importantes du Dauphiné présentent des chiffres moins élevés. Ainsi, sur 1000 francs, la commune de Vienne n'en a utilisé que 91,5, soit moins de 10 % pour payer des locations d'outils¹⁹⁷⁹. À Grenoble, sur les fonds reçus grâce à la loi du 6 novembre 1831, la proportion est encore plus faible puisque seulement 5 % ont été utilisés pour des fournitures diverses¹⁹⁸⁰. La faiblesse de ces dépenses est confirmée lorsqu'on observe les ateliers de charité des Hautes-Alpes au cours des années 1856 et 1857. Seuls 5 % des états de dépenses de ces ateliers mentionnent des dépenses en fournitures. Dans ces 5% d'ateliers en revanche, le taux des dépenses en fournitures n'est pas négligeable puisqu'il

¹⁹⁷⁶ ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires du département du 3 avril 1818. Certains juges de paix du département précisent également que ces fonds ne sont destinés qu'au paiement des journées des indigents. Ainsi le juge de paix du canton d'Aspres les Veynes demande au préfet à ce « *que les fonds que vous accorderiez fussent destinés à payer les journées des indigents, les autres seraient tenus d'y travailler gratis et proportionnellement à leurs moyens* ». ADHA 3014386, Lettre du juge de paix du canton d'Aspres les Veynes au préfet des Hautes-Alpes du 25 février 1818. De même le juge de paix du canton de Tallard se réfère aux ateliers de charité de l'année dernière pour lesquels « *la classe indigente avoit seule été appelée* ». ADHA 3014386, Lettre du juge de paix du canton de Tallard au préfet des Hautes-Alpes du 1^{er} mars 1818.

¹⁹⁷⁷ Cet atelier de charité a été organisé entre le 28 janvier et le 29 mars 1849. AMV 2Q6.

¹⁹⁷⁸ Par chafournier il faut entendre non un ouvrier isolé mais un exploitant de four à chaux, M. Cros en l'occurrence. Cf. AMV 2Q6.

¹⁹⁷⁹ ADI 6X9.

¹⁹⁸⁰ AMG 2Q6, voir les différents « états des ouvrages exécutés et dépenses faites par ateliers de charité » pour l'année 1832.

est en moyenne de 25 %. Cela signifie que dans ces quelques ateliers, le quart des fonds est employé à tout autre chose que le paiement de salaires. On trouve même des ateliers dans lesquels le taux est particulièrement élevé comme à Antonnaves en 1857¹⁹⁸¹ et à Briançon en 1856¹⁹⁸², 44 % des fonds sont dépensés en fourniture diverses. À La Bâtie Montsaleon ce sont 78 % des 95 francs à sa disposition qui sont utilisés pour l'achat de bois¹⁹⁸³. Pour l'année 1868, les fonds des ateliers de charité des Hautes-Alpes destinés aux fournitures sont très faibles¹⁹⁸⁴. Mis à part l'atelier de charité de Valence et quelques ateliers épars dans les Hautes-Alpes les dépenses en fournitures sont relativement restreintes. Il arrive parfois qu'elles soient explicitement interdites comme le prévoit le règlement des ateliers de secours de la Drôme du 8 décembre 1815 qui dispose à son article 7 qu' « *il ne sera porté dans les états, aucune dépense relative à l'acquisition d'outils* »¹⁹⁸⁵. Par conséquent, si ce type de dépense diminue parfois sensiblement la masse de fonds à employer en salaires, cela demeure relativement rare.

Plus important en revanche est le poids des voituriers dans la dépense des ateliers. Nous avons déjà pu évoquer précédemment le problème que posent ces voituriers, lorsqu'il s'agit de leur admission aux ateliers de charité. En 1847, les autorités de la ville hésitent à affirmer que la catégorie des voituriers fait partie de la classe indigente¹⁹⁸⁶. La question de la pertinence de l'emploi de ces voituriers s'est à nouveau posée quelques années plus tard dans les Hautes-Alpes. Soupçonné de ne pas avoir admis que des indigents valides dans les ateliers de charité établis dans sa ville en 1856, le maire de Saint-Firmin est sommé de s'expliquer sur certains de ses choix auprès du préfet du département¹⁹⁸⁷. En premier lieu, il aborde la question de l'emploi des chevaux pour transporter du gravier. Il explique que « *comme les indigents n'ont ni bêtes ni tombereaux*

¹⁹⁸¹ ADHA 3O14397, État des dépenses des ateliers de charité du 31 octobre 1857.

¹⁹⁸² ADHA 3O14400, État des dépenses des ateliers de charité du 17 novembre 1856.

¹⁹⁸³ ADHA 3O14399, État des dépenses des ateliers de charité du 19 décembre 1857.

¹⁹⁸⁴ Seuls 4% des 214 états de journée à notre disposition mentionnent des dépenses en fournitures et parmi ces quelques ateliers la dépense ne représentent que 5 % des fonds à la disposition des différentes communes.

¹⁹⁸⁵ Les ouvriers devant être en théorie munis de leurs propres outils, il n'y a aucune dépense à faire pour cela. Simplement, un surplus au prix de la journée sera accordé en fonction de l'outil que l'ouvrier apporte (notamment une brouette). « *On aura égard dans le prix de la journée, à la fourniture de ces outils, dont au surplus les ouvriers qu'on emploie sont ordinairement pourvus* ». ADD 151X1, Article 7 de l'instruction du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁹⁸⁶ Cf. *Supra* p. 428 et s.

¹⁹⁸⁷ « *On m'assure, écrit le préfet des Hautes-Alpes, que le plus grand nombre de personnes occupées dans votre commune aux travaux d'ateliers de charité, ne sont pas des ouvriers indigents, et que vous-même y auriez fait employer vos propres domestiques. Par suite les fonds exclusivement donnés par le Gouvernement de l'Empereur pour être affectés au soulagement des indigents n'auraient pas reçu leur destination. Je vous prie, M. le maire, de vouloir bien me fournir au plus tôt des explications précises à ce sujet* ». ADHA 3O14399, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de Saint-Firmin du 18 avril 1856.

pas seulement une brouette nous avons convoqués quatre personnes aisées qui avait un cheval et un tombereau pour faire ce transport »¹⁹⁸⁸. Cela est confirmé par l'agent voyer de l'arrondissement oriental de Gap¹⁹⁸⁹. Ainsi 78 des 320 francs à la disposition de la commune, soit le quart de la somme, ont été utilisés pour payer des journées de voituriers. Or cet argent n'est pas tant destiné au conducteur de ces bêtes qu'à leur propriétaire, qualifié ici d'« aisé ». Cette observation est confirmée par les directives données quelques années auparavant par le préfet des Hautes-Alpes à propos des formalités à respecter pour établir les états de dépenses des ateliers de charité organisés en application de la circulaire du 21 octobre 1830. Il exige que ne doivent figurer dans ces états « *que des individus indigents* », en conséquence les personnes qui ont apporté « *des tombereaux et des bêtes de traits ne devrait point y être compris* »¹⁹⁹⁰. Ces remarques formulées à propos des voituriers laissent penser que l'argent dépensé pour payer leurs journées ne remplit pas sa fonction d'aide aux valides les plus nécessiteux. En revanche, comme l'expliquent le maire et l'agent voyer en 1856, ils sont indispensables pour la réalisation des travaux. Contrairement aux dépenses de fournitures, les dépenses liées à l'utilisation de voituriers sont beaucoup plus importantes. Ainsi, à titre de comparaison, alors que nous avons établi que dans l'atelier grenoblois en application de la loi du 6 novembre 1831 les dépenses en fournitures diverses ne représentent que 5 % de la somme totale utilisée, les dépenses en journées de voituriers représentent 37 % de la totalité¹⁹⁹¹. Le même constat peut être fait dans les Hautes-Alpes. Dans les ateliers organisés en 1856, 1857 et 1868 les chiffres sont à peu près semblables. Ainsi, les voituriers sont présents dans 25 % des ateliers environ et, à l'Intérieur de ces ateliers ils représentent entre 25 et 30 % de la dépense. Ces dépenses motivées par la réalisation d'un travail de qualité amputent donc dans des proportions non négligeables la part des fonds de charité qui revient aux salaires des indigents sans travail.

Ces dépenses semblent ne pouvoir être évitées. Il est impératif que les travaux des ateliers de charité aient une certaine utilité et que les fonds ne soient pas utilisés en pure perte. Par conséquent, il est inévitable qu'une partie en soit affectée à des dépenses annexes comme des achats de fournitures ou des frais de journées de voituriers privant les ouvriers valides sans travail d'autant de fonds qui auraient pu être employés en salaire.

¹⁹⁸⁸ ADHA 3O 14399, Lettre du maire de St Firmin au préfet des Hautes-Alpes du 26 avril 1856.

¹⁹⁸⁹ « *Il fallait des tombereaux pour les transports des graviers nécessaires. Je dois faire observer que ce n'est pas les misérables qui ont des tombereaux et chevaux mais encore il les fallait, c'était donc obligé* ». ADHA 3O 14399, Rapport de l'agent voyer de l'arrondissement occidental de Gap du 26 avril 1856.

¹⁹⁹⁰ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires du Poët du 12 septembre 1831.

¹⁹⁹¹ ADI 6X9.

Le dilemme à résoudre par les autorités ressort clairement des dispositions prises par le préfet de la Drôme en 1815 à propos de l'emploi de tombereaux. Il dispose à l'article 9 de son instruction que « *ces transports avec des tombereaux n'auront lieu que lorsqu'ils seront reconnus indispensables, parce qu'exigeant des dépenses considérables, ils absorberaient une grande partie des fonds, sans remplir le but de l'établissement de ces ateliers, d'employer le plus grand nombre de bras possible, relativement aux sommes à dépenser* »¹⁹⁹². Conscient que ce genre de dépenses n'est pas compatible avec la mission d'assistance par le travail, mais reconnaissant qu'il n'est pas possible de s'en passer, le préfet de la Drôme tente de trouver un compromis en ne tolérant que celles jugées « indispensables ». Ces dépenses apparaissent d'autant plus inhérentes au fonctionnement des ateliers qu'elles ne semblent pas résulter d'un laxisme des autorités qui n'exerceraient pas un grand contrôle sur l'utilisation des fonds. En effet, nous avons évoqué l'explication que le préfet demande au maire de Saint-Firmin qui est accusé de n'avoir pas employé exclusivement des ouvriers indigents, mais également ses propres domestiques. Bien que nous ne connaissions pas le fin mot de cette histoire¹⁹⁹³, elle démontre que la préfecture est attentive à ce que les fonds soient bien distribués aux seuls indigents. Par ailleurs elle n'hésite pas à interdire certaines dépenses faites sur les fonds de charité. Ainsi, il faut noter que pour l'atelier de charité de la commune des Crottes de 1856, l'état de dépenses mentionne que 150 f. sur les 1035,31 affectés à l'atelier sont à verser à « *Jean Louis Casimir pour vin fourni pour encourager les ouvriers* » ce qui correspond à « *300 litres à 0,5 f. le litre* »¹⁹⁹⁴. Or lorsqu'il examine l'état de dépenses le préfet appose la mention suivante : « *Vu et réduit à la somme de 885,31 f. Celle de 150 f. pour distribution de vin ne pouvant être portée sur le présent état d'atelier de charité* »¹⁹⁹⁵. Le vin distribué aux ouvriers n'est pas interdit, mais ne doit pas être pris sur les fonds des ateliers de charité, le préfet jugeant certainement que cette dépense n'est pas de nature à permettre aux ateliers de charité de mieux remplir leurs objectifs.

L'utilité des travaux justifie donc qu'une part des fonds destinés aux ateliers de charité soit employée à des dépenses totalement indépendantes de l'objectif d'assistance

¹⁹⁹² ADD 151X1, Article 9 de l'instruction du préfet de la Drôme du 8 décembre 1815.

¹⁹⁹³ Nous savons simplement que le maire de Saint Firmin se défend en expliquant que « *pour mon domestique, écrit-il, M. le préfet, c'est un indigent que j'ai occupé chez moi une partie de l'hiver par aumône et que au moment où l'atelier de charité a été ouvert il n'était pas lié en aucun gage avec moi* ». ADHA 3O 14399, Lettre du maire de Saint-Firmin au préfet des Hautes-Alpes du 26 avril 1856.

¹⁹⁹⁴ ADHA 3O14398, État de dépenses de l'atelier de charité de la commune des Crottes daté du 31 décembre 1856.

¹⁹⁹⁵ ADHA 3O14398, État de dépenses de l'atelier de charité de la commune des Crottes daté du 31 décembre 1856, voir le visa du préfet en date du 20 février 1857.

de l'institution. Mais même amputée de dépenses diverses, la part des fonds de charité distribués en salaire demeure prépondérante par rapport à toute autre. Cependant, il n'en reste pas moins que le calcul des salaires des ouvriers ne répond pas seulement à des considérations d'assistance. Bien au contraire, on peut se questionner sur la capacité du salaire versé à remplir sa fonction de secours au vu de sa faiblesse.

2. La faiblesse du salaire des ouvriers

Puisque les ateliers de charité ont pour principal objet d'assurer la subsistance des personnes qui y sont employées, les salaires doivent nécessairement atteindre un certain montant correspondant au minimum au prix des biens dont l'assisté a absolument besoin pour survivre durant sa période de chômage. Or, l'examen des salaires reçus par ces derniers met en évidence leur faiblesse et met en question leur capacité à assurer cette fonction. Afin d'aboutir à ce constat, il convient tout d'abord de s'arrêter sur l'évaluation du prix du travail de l'ouvrier dans les ateliers (a) avant de déterminer le montant de ce qu'il reçoit une fois qu'il a fini de travailler (b).

a. La faiblesse du prix du travail

La base sur laquelle est calculé le salaire des ouvriers est un élément important autour duquel se cristallisent les enjeux de l'organisation des ateliers de charité. Comme lors des périodes précédentes la question se pose de savoir si les travailleurs doivent être payés à la tâche, c'est-à-dire en fonction de la quantité effective de travail réalisée, ou à la journée c'est-à-dire au même prix chaque jour quelle que soit la productivité de l'ouvrier. Tout comme sous l'Ancien Régime et la période révolutionnaire, c'est le travail à la tâche qui a, sur le principe, la préférence des autorités organisatrices des ateliers de charité. Ainsi à propos des ateliers à établir en 1818 le préfet de l'Isère demande à l'ingénieur en chef du département chargé de diriger les ateliers de faire « *travailler non à la journée mais à la tâche* » car « *le premier mode favorise trop la fainéantise* »¹⁹⁹⁶. Au même moment dans les Hautes-Alpes, est manifestée également la volonté de donner les

¹⁹⁹⁶ AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 10 novembre 1817.

« travaux à faire à la tâche, non à la journée, ce dernier moyen servant presque toujours à favoriser la fainéantise »¹⁹⁹⁷. L'important est que « les journées seraient taxées proportionnellement au travail qu'ils pourraient faire »¹⁹⁹⁸. Tout comme la surveillance du travail des ouvriers, le mode de calcul de leur salaire doit agir comme une garantie de l'efficacité de leur travail. C'est ce qu'affirmera le ministre de l'Intérieur suite à l'enquête sur les travaux de secours contre le chômage en 1897 puisque selon lui il convient de « donner dans tous les cas où cela est possible la préférence au travail à la tâche » plutôt qu'à la journée. En effet ce dernier mode nécessite toujours « un surcroît de surveillance » et donne toujours « des résultats inférieurs au travail à la tâche »¹⁹⁹⁹. Par ailleurs, imposer le travail à la tâche ne semble pas incompatible avec l'impératif d'assistance. Selon le ministre de l'Intérieur lorsqu'il incite à l'organisation d'ateliers de charité en 1846-1847, le travail à la tâche peut « tout aussi bien se concilier avec une équitable répartition des secours, en même temps qu'il assure une plus juste proportion entre le salaire et le travail »²⁰⁰⁰. Ce n'est pas l'avis de tous les ouvriers employés aux ateliers de charité grenoblois. En effet, le maire de la ville rapporte que plusieurs d'entre eux « se plaignent de n'avoir pas reçu tout ce qui leur revenait pour prix de journées, et d'avoir été très rigoureusement expulsés de l'atelier »²⁰⁰¹. Le chef de service de la voirie explique que « ceux qui se plaignent de n'avoir pas reçu ce qui leur revenait auraient été payés en raison de leur force, d'après les prix d'un tarif proposé par le bureau de charité et approuvé par le maire ». Aussi, il ajoute que d'après ce que lui ont rapporté les conducteurs des ateliers « aucun manœuvre n'aurait été expulsé des ateliers de charité », au contraire « ils ont quitté spontanément l'atelier pour la raison que le travail leur étant payé au mètre cube, ils ne gagnent que 1,2 f. ». Or, selon le chef de service, s'ils gagnent si peu c'est uniquement parce qu'ils travaillent mal puisque « les bons manœuvres travaillant ainsi à l'unité de mesure peuvent gagner 1,5 f. et même 2 f. ». Le chef de service, à la demande du maire, consent à admettre de nouveau ceux qui l'ont « quitté » « toutes les fois qu'ils consentiront à travailler aux prix du tarif »²⁰⁰². Ce tarif était variable selon les travaux. Ainsi la démolition de vieux remparts et la construction de

¹⁹⁹⁷ ADHA 3O14386, Lettre du juge de paix du canton de Ventavon au préfet des Hautes-Alpes du 5 mars 1818.

¹⁹⁹⁸ ADHA 3O14386, Lettre du juge de paix du canton de St Bonnet au préfet des Hautes-Alpes du 28 février 1818.

¹⁹⁹⁹ ADD 3K68, Orientations du conseil supérieur du travail reproduites dans la circulaire du préfet de la Drôme du 6 avril 1897.

²⁰⁰⁰ ADI per 2437/15, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 mars 1847.

²⁰⁰¹ AMG 2Q6, Ordre de service transmis par le maire au service de la voirie du 20 avril 1847.

²⁰⁰² AMG 2Q6, Rapport du chef de service de la voirie du 21 avril 1847.

murs neufs sont payés 1,6 francs le mètre cube et la démolition du mur de clôture du cimetière est payée 0,8 francs le mètre cube²⁰⁰³. Mais bien que les administrateurs de ces ateliers expliquent qu'en travaillant correctement les ouvriers peuvent atteindre de bons salaires, il faut toutefois noter que d'après Beylié « *ces prix sont inférieurs [...] d'un tiers à ceux de l'époque* »²⁰⁰⁴. Comme le montre l'épisode ci-dessus, on ne peut donc conclure comme ce même auteur que « *ces salaires bien que réduits n'ont cependant donné lieu à aucune réclamation méritant d'être notée* »²⁰⁰⁵. Certains ouvriers ont manifesté leur mécontentement face au travail à la tâche qui ne leur permet pas d'obtenir un salaire suffisant²⁰⁰⁶. Mais la remarque de De Beylié concernant la faiblesse des salaires s'applique également au travail à la journée. En effet malgré les recommandations du ministre, certains ouvriers ont été payés à la journée au sein des ateliers grenoblois²⁰⁰⁷. Pour les travaux donnés à la journée, les salaires varient selon la capacité de travail de chaque ouvrier établie *a priori*. Ainsi les « *manœuvres choisis* » recevront 1,5 francs ; les « *manœuvres ordinaires* » recevront 1,25 francs ; les « *manœuvres moins forts* » recevront 1 franc et les « *enfants de 13 à 14 ans* » 0,75 francs²⁰⁰⁸. L'année suivante les salaires ont également été payés à la journée au sein des ateliers municipaux grenoblois et la question du prix de la journée s'est posée avec acuité.

En effet, la faiblesse des salaires constatée pour la période 1846-1847 dans les ateliers de charité n'est pas le fruit du hasard. Comme lors des périodes précédentes, l'idée est toujours présente en 1848 que le travail donné au sein des ateliers de charité ne doit pas faire concurrence avec les travaux privés ordinaires. Aussi pour ne pas en détourner les ouvriers, il est nécessaire que les salaires offerts dans les ateliers de charité soient moins intéressants. Dans son projet d'atelier municipal permanent, l'avocat grenoblois Alexandre Brun explique que « *l'atelier municipal étant créé pour venir en aide aux travailleurs frappés par le chômage, il ne doit point en temps ordinaire les appeler à lui par un attrait quelconque ni les détourner des ateliers privés qui les*

²⁰⁰³ AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

²⁰⁰⁴ BMG O 17533, Beylié M. J. de, *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898.

²⁰⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁰⁶ Les autorités ont d'ailleurs pleinement conscience de la manifestation de ce mécontentement et prennent des précautions pour éviter tout débordement. Ainsi, le maire de Grenoble prévoit que lors du paiement des ouvriers « *un agent de police se tiendra à la porte extérieure du Bureau de la caisse d'épargne pour maintenir l'ordre au besoin* ». AMG 2Q6, Article 6 de l'arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

²⁰⁰⁷ Le maire de Grenoble a adopté un mélange des deux modes de rémunération puisqu'à l'article 3 de son arrêté du 28 novembre 1846 on apprend que « *les travaux s'exécuteront en partie à la tâche en partie à la journée* ». AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

²⁰⁰⁸ AMG 2Q6, Arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

occupent plus utilement. Déjà attrayant par ses travaux en commun, pour peine de manquer son but, comme condition essentielle, vitale, il doit donc présenter les mêmes circonstances de durée de soin et de peine que celles exigées dans les ateliers privés et en outre solder ses produits, c'est-à-dire sa main d'œuvre à un taux inférieur »²⁰⁰⁹. Cette préoccupation fut également celle de la municipalité grenobloise. Quelques semaines après le début du fonctionnement des ateliers municipaux en avril 1848, un des membres de la commission municipale fait remarquer le 27 avril 1848 que « *le salaire actuellement payé aux ouvriers, devra être diminué, attendu que les ateliers municipaux étant créés dans le but de secourir les ouvriers sans travail, le prix de la journée, accordé à ceux-ci doit être un prix limité à la nécessité de leurs besoins et non pas un prix habituel et normal* »²⁰¹⁰. Dans un climat de forte tension sociale « *on comprend, comme le note Fernand Rude, que le mécontentement ait grandi parmi les ouvriers des ateliers municipaux* »²⁰¹¹. En effet, dès le 1^{er} mai les conditions de travail se trouvent fortement dégradées puisque « *les ouvriers des ateliers municipaux furent divisés en deux groupes dont l'un devait travailler les trois premiers jours de la semaine et le second les trois derniers, et cela pour un salaire de 1 fr.40* » alors qu'au début les ouvriers touchaient 2 francs par jour. Aussi, une certaine agitation commence à se faire sentir au sein des ateliers pour protester contre cet important abaissement des salaires²⁰¹². Il est vrai qu'un salaire d'1,4 francs paraît très faible alors qu'en moyenne un ouvrier agricole non nourri gagne 1,5 francs en Isère et dans la Drôme²⁰¹³ et que ce salaire permet déjà difficilement à l'ouvrier d'assurer sa survie et celle de sa famille²⁰¹⁴. À Vienne, grande ville manufacturière iséroise, les salaires sont similaires et l'on rencontre des ouvriers gagnant entre 1 et 1,5 francs²⁰¹⁵. Dans ces conditions, toute diminution de salaire apparaît insupportable. Aussi lorsque le patronat viennois, essentiellement composé de fabricants de draperie, décide à l'été 1848 de diminuer les salaires, une grève éclate dans la ville à

²⁰⁰⁹ AMG 2Q7, « Atelier municipal permanent », 1848.

²⁰¹⁰ AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de Grenoble du 27 avril 1848.

²⁰¹¹ Fernand Rude, « La révolution de 1848...*op. cit.* », p. 145.

²⁰¹² Fernand Rude nous apprend que « *le matin du 1^{er} mai, 150 manœuvres environ, appartenant au second groupe, se réunirent au chantier de la porte de Bonne et enlevèrent les outils des mains de ceux qui travaillaient* ». Par ailleurs l'auteur cite un rapport du commissaire de police qui note « *qu'ils menacent de se réunir tous au nombre de 6 à 700 pour se rendre auprès de l'autorité et exposer les motifs de leur mécontentement* ». *Ibid.*

²⁰¹³ Pierre Léon, *op. cit.* tome 2, p. 709.

²⁰¹⁴ Analysant pour l'Isère les résultats de l'enquête sur le travail ouverte par le décret du 25 mai 1848, Jacqueline Perrin note que « *dans l'ensemble, si l'on tient compte des sommes estimées nécessaires pour l'entretien d'une personne seule ou d'un couple avec deux jeunes enfants la plupart des salaires indiqués sont insuffisants* ». Jacqueline Perrin, *L'enquête de 1848 sur le travail en Isère*, Centre de recherche d'histoire économique, sociale et institutionnelle, Grenoble, 1985, p. 50.

²⁰¹⁵ Fernand Rude, « L'arrondissement de Vienne... *op. cit.* », p. 307.

laquelle s'associent un certain nombre d'ouvriers des ateliers communaux. En guise de représailles la municipalité décide de licencier les coupables de cette insubordination²⁰¹⁶.

Lorsqu'il s'agit du salaire des ouvriers, la logique des autorités est donc double. Celui-ci doit être proportionnel à la productivité de l'ouvrier et doit toujours être en dessous du salaire ordinairement perçu par le travailleur employé chez les particuliers. Pour satisfaire la première exigence, le travail à la tâche est en principe le plus adapté. Toutefois dans la pratique ce n'est pas celui qui a été le plus fréquemment employé. Mis à part les ateliers de charité grenoblois de l'hiver 1846-1847, le prix du travail ne semble pas avoir été souvent déterminé à la tâche. Le plus souvent c'est un salaire à la journée qui est prévu mais qui, pour prendre en compte la productivité de chaque ouvrier, varie selon la force et la compétence de chacun des ouvriers. Ce mode de salaire semble s'imposer dans les ateliers de charité tout comme il s'impose dans le domaine industriel dans la mesure où il est plus facile à comptabiliser²⁰¹⁷. Nous avons ainsi vu que pour la période de 1846-1847 la mairie de Grenoble distingue quatre classes d'ouvriers, les manœuvres choisis, les manœuvres ordinaires, les manœuvres les moins forts et les enfants auxquels correspond un prix à la journée. Au cours du XIX^e siècle la division n'a pas toujours été aussi précise, celle-ci dépendant de la diversité des catégories de personnes employées dans les ateliers. Ainsi en 1818 dans l'atelier de charité de la commune du Poët dans les Hautes-Alpes, on trouve deux grandes catégories de salaires, ceux des hommes qui varient entre 1 et 1,25 francs la journée et ceux des femmes montant à 0,75 francs par jour²⁰¹⁸. Nos connaissances concernant les salaires versés dans les ateliers de charité durant la période de la Restauration sont assez minces. Les quelques indications que nous avons pour les ateliers de charité Drômois entre 1821 et 1836 laissent toutefois penser que le salaire s'établit entre 1 et 1,5 francs²⁰¹⁹.

²⁰¹⁶ *Ibid.*, p. 399-401.

²⁰¹⁷ « *Le salaire à la journée est-il le plus souvent utilisé ? Il est difficile de répondre à ce sujet, mais il semble bien qu'il tendra progressivement à s'imposer, comme plus facile à comptabiliser* ». Pierre Léon, *op. cit.*, tome 2, p. 707.

²⁰¹⁸ ADHA E dep 35, « *État nominatif des indigens de la commune du Poët employés aux ateliers de charité de cette commune pendant l'hiver 1818* » daté du 3 juin 1818.

²⁰¹⁹ En 1823-1824, le salaire de base semble être de 1,5 francs la journée. C'est ce salaire qui est prévu pour les travaux sur le chemin de Crest à Loriol et sur celui de Sahune à Remuzat. En revanche, sur la route de Romans au grand Serré les journées d'hommes sont payées 1 franc. Cf. ADD 151X1. En 1826-1827, pour la route de Dieulefit à Taulignan, on compte 17 ouvriers spécialisés (piqueur, maçon, mineurs) et 14 ouvriers simples manœuvres. Les premiers sont payés 2,5 francs la journée et les seconds 1,5 francs. ADD 151X1, État des ouvrages exécutés et dépenses faites par régie, pour la réparation de la route de Dieulefit à Taulignan, par la montagne de Diogrâce, dans la partie où elle traverse la commune de Dieulefit et la roche Saint Secret daté du 14 mai 1827.

Nos sources sont en revanche plus abondantes lorsqu'il s'agit de la circulaire du 21 octobre 1830 et de son application. Ainsi dans la Drôme, le commissaire Delachau explique qu'il a « *fixé le prix de la journée à 1,25 f. qui est le prix commun* ». Il va cependant, établir plusieurs classes d'ouvriers, les ateliers de charité étant susceptibles d'accueillir toute catégorie de personnes, il décide que « *pour faire profiter toutes les classes d'indigence et selon leur âge, leur force et leur intelligence, on pourroit les diviser en quatre classes* ». Aussi, pour les femmes et les enfants, il pense qu'ils « *s'estimeroient très heureux dans la saison rigoureuse où nous entrons de gagner 0,75 f.* », les vieillards et les hommes faibles « *que personne n'emploie* » de gagner 1 franc, « *les hommes de force ordinaire, simples ouvriers de culture recevraient 1,25 f.* », « *les hommes plus intelligents en état de faire des murs de soutènements et des pavais seraient payés 1,5 f.* ». En tout cas, « *cela ramèneroit toujours à un terme moyen de 1,25 f. la journée* »²⁰²⁰. Au sein de la Drôme on peut remarquer toutefois une certaine variété de prix de la journée de travail puisque d'après les 23 états de travaux²⁰²¹ que nous avons à notre disposition, on constate que la majorité des villes (13) ont établi des salaires à 1,25 f. par jour, 6 ont payé leurs ouvriers 1,5 francs et 4, 1 franc par jour. Cela peut s'expliquer notamment par la variation des prix en fonction de la saison. Le travail étant plus cher payé en été qu'en hiver²⁰²². Les autres départements présentent des prix relativement semblables, ainsi en Isère les ouvriers sont payés entre 1 franc et 1,5 francs la journée²⁰²³. Dans les Hautes-Alpes l'état des journées nous est connu de la commune de Sainte Marie montre que 12 ouvriers ont été employés à 1,5 f. la journée²⁰²⁴. La hiérarchie des prix établis par la ville de Grenoble lors de son utilisation des fonds issus de la loi du 6 novembre 1831 ressemble à celle réalisée par le commissaire Delachau dans la Drôme.

²⁰²⁰ ADD 151X1, Lettre du commissaire Delachau attaché au chemin de Nyons à Sederon au préfet de la Drôme du 24 novembre 1830.

²⁰²¹ Ces états concernent les ateliers établis dans les villes de Romans, Barbières, Saint Martin d'Aoust, Mollans, Saon, Hauterives, Béconne, Roche sur Grane, Charols, Saint-Vallier, Bourg-de-Péage, Grane, Antichamp, Saint Marcel, Le Rac, Marignac, La Motte de Galaure, Le Grand Serre, Valence, Auriples, Bourdeaux, Salle, Roussas, Valaurie. ADD 151X2.

²⁰²² Le commissaire du chemin de Romans à Crest précise que « *le prix des journées d'hiver, pour un manœuvre, est ordinairement d'1 franc* » et prévoit d'appliquer ce taux pour les ateliers de charité. ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Romans à Crest au préfet de la Drôme du 26 novembre 1830. Le commissaire du chemin vicinal de Valdrôme à Luc parle quant à lui d'employer des ouvriers « *au prix de 1,25 f. en hiver et de 1,5 f. la journée à la belle saison* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Romans à Crest au préfet de la Drôme du 1^{er} décembre 1830.

²⁰²³ Dans la commune d'Avallon, les ouvriers sont payés 1,25 francs ; dans celle de Meyssieu, 1,5 francs ; à Saint Georges d'Espéranthes 1,25 francs et à Vienne entre 1 et 1,5 francs, le chef d'atelier pris parmi les ouvriers touchant un salaire un peu plus élevé de 1,75 francs. ADI 6X9.

²⁰²⁴ ADHA 3014419, État des journées qu'a fait la classe indigente par atelier de charité daté du 20 novembre 1831.

Les ouvriers sont divisés en 4 classes, les manœuvres de 1^{ère} classe sont rémunérés à 1,5 francs la journée, ceux de 2^{ème} classe à 1,25 francs, ceux de 3^{ème} classe à 1 franc et ceux de 4^{ème} classe à 0,75 francs²⁰²⁵. Au cours des années 1850, l'étude des états de journées à notre disposition pour le département des Hautes-Alpes montre que les prix des journées d'hommes s'échelonnent entre 1,5 et 2 francs, parfois allant jusqu'à 2,5 francs. Les femmes touchent entre 1,25 et 1,5 francs et les enfants entre 0,8 et 1 franc. Les ouvriers plus spécialisés (maçons, mineurs, rocteurs, carriers, scieurs de long, charpentiers) sont payés entre 2,5 francs et 5 francs la journée²⁰²⁶. Les résultats sont similaires pour les départements de l'Isère²⁰²⁷ et de la Drôme²⁰²⁸ et nous retrouverons la même échelle dans les Hautes-Alpes pour l'année 1868. Enfin pour la période des années 1890, on trouve à nouveau dans le département de la Drôme des prix de journées s'étalant essentiellement entre 1,5 francs et 2 francs²⁰²⁹. À Embrun dans les Hautes-Alpes, entre 1899 et 1916, le prix de la journée est resté invariablement fixé à 2,5 francs²⁰³⁰.

Il est difficile de déterminer comment se situent les salaires des ateliers de charité par rapport aux salaires ordinaires. Les salaires varient fortement selon les lieux, les professions, les saisons et les modes de rémunérations employés. Ne disposant pas de série de salaires pour chaque ville dauphinoise chaque année, nous ne pouvons que réaliser des comparaisons approximatives entre les prix de journées des ateliers de charité

²⁰²⁵ À noter qu'à partir du mois de mars les prix des journées augmentent environ de 20 %. Ainsi un manœuvre de première classe sera payé 1,75 francs, un manœuvre de deuxième classe, 1,5 francs et un manœuvre de troisième classe, 1,2 francs. AMG 2Q6.

²⁰²⁶ Tous les états de travaux à partir desquels nous avons pu établir nos statistiques sont conservés aux côtes suivantes. ADHA 3O14390 et 3O14397 à 14400

²⁰²⁷ Au cours de l'hiver 1853-1854 on peut noter que dans la commune de Cour et Buis, les salaires des hommes employés sont de 2 francs par jour. ADI 4Z122, État des indigents de la commune de Cour et Buis qui ont effectué par atelier de charité, des journées aux chemins, sous la surveillance du maire de Cour et Buis à ce autorisé par lettre du 13 juin 1854. Pour la période 1854-1855, sur les douze états de dépenses qui nous sont parvenus, la majorité mentionne des prix de 1,5 francs par jour mais certaines communes payent un salaire de seulement 1, 25 f. (Saint-Julien) d'autres allant jusqu'à 1,75 f. (Semons et Diemoz) voire jusqu'à 2 f. (Roches de Condrieux). ADI 6X10. Lors de l'hiver 1856-1857, la commune de Tréminis emploie des ouvriers à 2 francs par jour. ADI 6X10, Rôle des ouvriers indigents employés à l'établissement des fouilles de la digue de l'Ebron, du 25 juin au 31 juillet 1857. Enfin en 1858, les ouvriers de Vienne sont divisés en trois classes, 1,5, 1,75 et 2 francs par jours. A Corps, les salaires sont tous de 2 francs par jour et au Bourg d'Oisans ils s'étalent entre 1,4 et 1,9 francs par jour. Pour la commune de Corps, cf. ADI 6X10, « Rôle des ouvriers et manoeuvres qui ont exécutés des travaux par voie de régie en ateliers de charité aux pavés des rues de la liberté du Mazet et du Perret » du 15 mai 1858. Pour la commune du Bourg d'Oisans cf. ADI 6X10, « État des journées faites pendant le mois de mars 1858, par atelier de charité, au nivellement du cimetière pour l'emploi de la somme de 200 f accordée à la commune par M. le préfet par sa lettre du 8 janvier dernier, sur le crédit d'un million ouvert en faveur de la classe ouvrière » du 2 avril 1858.

²⁰²⁸ En 1855-1856 à Montélimar les ouvriers sont payés au prix de 1,5 francs la journée. ADD 151X3, Lettre du maire de Montélimar au préfet de la Drôme du 24 mai 1856.

²⁰²⁹ Ainsi 5 communes payant leurs journaliers 1,5 francs par jour, 8 les payent 2 francs et 1 leur octroie 2,5 francs par jour. ADD 151X3.

²⁰³⁰ ADHA 3Z395.

et les salaires dont nous avons connaissance pour le Dauphiné dans certains secteurs professionnels et pour certaines années seulement. Il apparaît ainsi que les prix en cours dans les ateliers de charité sont généralement inférieurs ou égaux aux plus faibles prix de journées que l'on trouve dans les professions les moins bien payées. Ainsi nous avons pu voir que le salaire a été baissé dans ce sens dans les ateliers municipaux de Grenoble en 1848. Pour l'année 1818, nous avons vu que dans les Hautes-Alpes les prix des journées oscillent entre 1 et 1,25 francs pour les hommes et s'établissent à 0,75 francs pour les femmes ce qui correspond aux salaires industriels que l'on trouve à Vienne en 1812 chez les ouvriers les moins bien rémunérés²⁰³¹. Pour ce qui concerne les ateliers de charité de la période 1853-1858 nous avons vu que dans les Hautes-Alpes les prix se situent entre 1,5 et 2 francs la journée pour les hommes. Or, en 1856 il apparaît que le prix moyen de la journée pour les hommes est de 2 francs dans le secteur industriel et 1,5 francs dans le secteur agricole²⁰³². En 1868 également on constate que 60 % des manœuvres sont payés 2 francs par jour qui est le salaire minimum que touche l'ouvrier en temps normal²⁰³³. Les prix de journée sont donc proches des tarifs ordinaires²⁰³⁴. Par ailleurs, l'agent voyer en chef du département des Hautes-Alpes a toujours veillé à ce que les salaires des ouvriers des ateliers de charité évoluent également avec la cherté des subsistances. Ainsi il explique qu'en 1856, « *les salaires par suite de la cherté des subsistances, se sont élevés en moyenne à 50 et même 75 centimes au-dessus du taux ordinaire, c'est ainsi que de simples terrassiers ont reçu de 2 à 2,5 f. par jour* »²⁰³⁵.

²⁰³¹ Pierre Léon évoque les toiliers qui arrivent péniblement à obtenir 1 franc à 1,10 francs par jour tandis que les batteurs et les fileurs de Vienne gagnent 1,5 francs. Dans les moulinages de soie, les salaires masculins ne dépassent pas 1,2 francs tandis que les salaires des tisserands en coton atteignent difficilement 1,25 fr. Pour les femmes, les épilcheuses ne dépassent pas 1 franc, les bobineuses 0,8 francs. Dans les moulinages de soie, le salaire féminin est de 0,6 francs. Dans la ganterie les femmes sont payées 1 franc. Enfin, dans l'industrie des toiles de chanvres, les fileuses obtiennent en 1812 0,55 francs en moyenne dans les arrondissements de Saint-Marcellin et de la Tour du Pin, 0,67 francs dans celui de Vienne. Pierre Léon, *op. cit.*, tome 1, p. 394.

²⁰³² Alexandre Moreau de Jonnés, *Statistique de l'industrie de la France*, Guillaumin, Paris, 1856, p. 340.

²⁰³³ Pierre Léon nous apprend qu'à Alleverd, « *les manœuvres eux-mêmes ne sont pas payés en dessous de 2 francs* ». Pierre Léon, *op. cit.*, tome 2, p. 721.

²⁰³⁴ Les autorités organisatrices des ateliers ne font parfois pas de différences entre les ouvriers des ateliers de charité et les ouvriers ordinaires en appliquant aux premiers les prix ordinaires des journées des seconds. C'est comme cela que semblent réfléchir les commissaires aux chemins dans la Drôme. Ainsi, le commissaire Delachau sur la route de Nyon à Sederon explique qu'il a « *fixé le prix de la journée à 1,25 f. qui est le prix commun* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire Delachau au préfet de la Drôme du 24 novembre 1830. De même le commissaire adjoint de la route de Taon à Roybon demande au préfet de « *fixer le prix de la journée de chaque ouvrier à 1,25 f.* » car « *c'est du moins un taux qu'un usage immémorial a consacré dans nos pays* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire adjoint de la route de Taon à Roybon du 6 décembre 1830.

²⁰³⁵ ADHA 1X396, « *Rapport de l'agent voyer en chef du département au sujet des ateliers de charité ouverts sur les chemins vicinaux et autres travaux communaux en 1855-56 au moyen des ressources des communes et des subventions de l'Etat* » daté du 10 novembre 1856. En 1854, ce même agent voyer en chef

Mais quand bien même les autorités seraient attentives à augmenter les salaires des indigents avec le prix des denrées, ce qui constitue un minimum si l'on espère donner à l'indigent de quoi assurer sa survie, peut-on avoir le même enthousiasme que l'agent voyer en chef qui, à l'issue de l'organisation des ateliers de charité en 1854, s'exclame que « *le soulagement apporté aux familles nécessiteuses par ces mesures bienfaisantes ne peut être mis en doute* »²⁰³⁶. En effet, si en 1868 nous avons pu constater que près de 60 % atteignent le salaire minimum ordinaire des manœuvres, 30 % se situent entre 1,5 et 1,75 francs c'est-à-dire entre 15 et 25 % en dessous de ce salaire minimum. Il faut citer encore ici l'exemple des ateliers de charité de Grenoble en 1854. Nous avons pu voir que cette année, les salaires dans les ateliers de charité de la ville de Cour et Buis en Isère se montent à 2 francs par jour, or à Grenoble les ouvriers n'étaient payés que 1,35 francs pour une journée²⁰³⁷, soit un prix amputé du tiers par rapport à celui de Cour et Buis qui représente le salaire du manœuvre en temps normal.

Les maires sont en effet tout à fait libres de fixer le prix des journées et celui-ci est établi avant tout dans le but de ne pas trop gaspiller l'argent public en salaires improductifs. Cette préoccupation ressort nettement des précisions données par le conseil général de la Drôme afin de démontrer aux communes du département que leurs sacrifices financiers ne sont pas vains. Selon lui, « *bien qu'une partie de ceux qui y concourent aient peu l'habitude des terrassements, les travaux exécutés représentent certainement la dépense faite, parce que le prix de la journée est réduit. Il s'ensuit donc que si les communes supportent quelques charges de ce genre, elles en sont compensées par des améliorations en rapport avec les sacrifices qu'elles s'imposent, et d'un autre côté les individus occupés à ces chantiers recevant un prix de journée plus faible que celui donné par les particuliers sont intéressés à les quitter le plus tôt possible* ». Pour les communes aucun risque que leurs dépenses soient perdues puisque les travaux seront toujours faits en proportion du travail fourni par les ouvriers aussi faible soit-il. Par ailleurs, dans la mesure où les prix sont faibles, les ouvriers ne chercheront pas à y rester

affirme que « *dans toutes les communes où les ouvriers ont demandé du travail il leur en a été donné avec des salaires élevés et en rapport avec les besoins motivés par la cherté des subsistances* ». ADHA 1X396, « *Rapport de l'agent voyer en chef du département au sujet des ateliers de travail ouverts sur les chemins vicinaux en 1854 au moyen des ressources des communes et des subventions de l'État* » daté du 14 août 1854.

²⁰³⁶ ADHA 1X396, « *Rapport de l'agent voyer en chef du département au sujet des ateliers de travail ouverts sur les chemins vicinaux en 1854 au moyen des ressources des communes et des subventions de l'État* » daté du 14 août 1854.

²⁰³⁷ AMG 2Q7, Note du maire de Grenoble en marge de la lettre du préfet de l'Isère au maire du 9 janvier 1854.

longtemps mais au contraire à y partir au plus vite pour rejoindre les travaux privés dans lesquels finalement les conditions de travail sont plus avantageuses. Le conseil général conclut en effet qu'« *on ne peut craindre l'abus en cette matière parce que l'ouvrier préférera recourir à son travail habituel chez les particuliers avec lesquels il aura la faculté de débattre le salaire* »²⁰³⁸. Si l'on suit le raisonnement du conseil général de la Drôme, l'insuffisance de la rémunération est donc une garantie pour les communes que les ateliers de charité ne soient pas un fardeau trop lourd à supporter. Notamment, le fait qu'aucune discussion ne soit possible, contrairement à ce qui se passe lorsque l'employeur est un particulier, est l'assurance qu'il n'y ait pas d'abus et notamment que les travailleurs n'exigent pas plus que ce qu'ils ont produit. L'attitude du maire de Saint Bonnet dans les Hautes-Alpes illustre à ce titre parfaitement la prégnance de cet impératif de productivité du travail des ouvriers. Celui-ci explique qu'il a « *ouvert un atelier pour le cassage de pierres qui nous sont nécessaires à l'empierrement de nos chemins vicinaux* » mais qu'il a été contraint de renvoyer plusieurs des indigents venus pour y travailler. En effet, « *ces gens n'étaient pas habitués à ce travail nous avons été forcés de n'y laisser que 5 à 6 bons ouvriers les autres faisant mal ce travail et voulant 1,5 f. par jour quand ils ne gagnaient pas 50 centimes* »²⁰³⁹. Les ouvriers cherchent un salaire pour assurer leur subsistance quand leurs employeurs des ateliers de charité leur proposent un salaire le plus strictement proportionnel à leur force. Or, bien souvent ces derniers sont faibles ou peu habitués au travail demandé. Par conséquent, s'ils n'ont pas la chance de se trouver en pleine possession de leur capacité physique, il est à craindre qu'ils ne reçoivent pas même dans ces ateliers de charité le minimum vital. À l'issue de leur passage dans les ateliers de charité les nécessiteux valides ne se retrouvent ainsi qu'avec un bien maigre secours.

²⁰³⁸ ADD 1X7, Conseil général du département de la Drôme – session 1858.

²⁰³⁹ ADHA 3O 14397, Lettre du maire de Saint Bonnet au préfet des Hautes-Alpes du 14 mars 1856.

b. Un secours rarement suffisant

Du point de vue de l'assistance les ateliers de charité sont destinés à apporter une aide épisodique afin de parer aux effets d'une situation de chômage exceptionnelle. En aucun cas les ateliers de charité n'ont pour ambition de résoudre le problème du chômage en général en garantissant à chacun l'assurance de recevoir un travail si l'activité économique ordinaire ne peut lui en fournir. Par conséquent, l'aide fournie par les ateliers est nécessairement temporaire et réduite à l'indispensable pour que l'indigent valide puisse subsister. Pour que les ateliers de charité remplissent leur fonction, il paraîtrait nécessaire de connaître à combien se chiffrent ses besoins de manière à ce que lorsque l'indigent est passé en leur sein il soit certain qu'il ait reçu une aide suffisante. Or, si les considérations sur l'adéquation entre le salaire et la productivité du travail de l'indigent sont régulièrement formulées au cours du siècle, celles concernant l'adéquation entre le salaire et les besoins de l'indigent sont beaucoup plus rares. Nous avons déjà pu mettre en relief l'absence de prise en compte par le gouvernement du nombre d'indigents à assister pour déterminer le montant de la subvention à leur accorder. Cela est notamment regretté par le préfet de la Drôme en 1854-1855 qui estime la subvention dont il aurait besoin en fonction d'une évaluation du montant du secours nécessaire à chaque indigent²⁰⁴⁰. Selon ce préfet « *les ouvriers auxquels l'autorité doit chercher à fournir du travail seront au nombre de 6000 environ et on peut évaluer à 50 f. au moins pour chacun la somme qui lui est indispensable en admettant qu'il se procure quelque travail particulier qui viendra accroître cette somme* »²⁰⁴¹. Pour assurer sa subsistance et celle de sa famille le préfet évalue à 50 francs au moins la somme que les ateliers de charité doivent fournir aux indigents. Une somme qui ne serait d'ailleurs suffisante qu'à la condition que celle-ci soit complétée par un autre travail chez des particuliers. Cette indication, si elle correspond à une situation précise dans le temps et dans l'espace, peut cependant nous servir de boussole pour évaluer l'importance des salaires reçus par les ouvriers à l'issue de leur passage dans les ateliers de charité dauphinois pour la période couvrant les années 1850 durant laquelle ils furent abondamment organisés.

Nos données sont particulièrement importantes concernant les ateliers de charité établis dans les Hautes-Alpes au cours des hivers 1855-1856 et 1856-1857. Leur étude impose un premier constat. Les personnes ayant effectivement reçus un salaire de 50

²⁰⁴⁰ Cf. *Supra* p. 487 et s.

²⁰⁴¹ ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 26 novembre 1854.

francs et plus sont relativement rares. Ainsi, on remarque, pour la période 1855-1856, que 88 % des ouvriers simples manœuvres ont des salaires inférieurs à 50 francs. Pour l'année suivante, le pourcentage se monte à 90 %²⁰⁴². En réalité au cours de ces deux années les salaires des ouvriers sont assez bas. L'agent voyer en chef du département note que sur environ 2000 ouvriers qui ont été employés aux ateliers de charité « *il est à remarquer que 8 à 900 ouvriers n'ont reçu que 6 à 10 f. par suite du peu de ressources de leurs communes* »²⁰⁴³. En revanche pour les 1200 autres ouvriers on ne peut conclure comme le fait l'agent voyer à partir d'un calcul assez approximatif qu'ils ont reçu en moyenne 100 francs²⁰⁴⁴. Seuls 250 ouvriers environ ont pu toucher 50 francs et plus. Lorsqu'on examine les moyennes des salaires perçus par les ouvriers pour l'année 1857, on observe que dans 42 % des 78 ateliers dont nous avons connaissance elles s'échelonnent entre 10 francs et 30 francs, dans 32 % entre 3,5 et 10 francs, dans 18 % entre 30 et 50 francs et dans 6 % à plus de 50 francs. Par conséquent, dans les ateliers des Hautes-Alpes des années 1856 et 1857 il semble que les ouvriers reçoivent le plus fréquemment à l'issue de ces ateliers un salaire compris entre 3 et 30 francs environ. En revanche, le gain est plus élevé chez les artisans qui, bien souvent, ont obtenu des salaires d'un montant supérieur ou égal à 50 francs²⁰⁴⁵. Cette différence de salaire chez les manœuvres tient d'une part à

²⁰⁴² Pour 1856, les résultats sont obtenus à partir de l'étude de 150 états de journées dans laquelle le nombre total d'ouvriers terrassiers ou manœuvres s'élève à 1981. Parmi eux, il faut noter que 1569 sont payés moins de 50 f. Pour 1857, le pourcentage est établi à partir des 78 états de journées où l'on constate que sur les 1014 ouvriers, 833 travaillent dans des ateliers où aucun d'entre eux ne reçoit 50 francs ou plus de salaires. Tous ces chiffres et ceux qui seront donnés dans la suite de notre développement sont tirés des états de journées conservés aux archives départementales des Hautes-Alpes. ADHA 3O14390 et 3O14397 à 14400.

²⁰⁴³ ADHA 1X396, « *Rapport de l'agent voyer en chef du département au sujet des ateliers de charité ouverts sur les chemins vicinaux et autres travaux communaux en 1855-56 au moyen des ressources des communes et des subventions de l'Etat* » daté du 10 novembre 1856.

²⁰⁴⁴ En effet, le raisonnement de l'agent voyer en chef est contestable. Dans son rapport au préfet il explique que puisque « *la somme totale des travaux a été de 109010 f. en divisant cette somme entre les 2000 ouvriers au maximum qui ont pris part aux travaux on obtient une moyenne de 54 f. environ. Mais il est à remarquer que 8 à 900 ouvriers n'ont reçu que 6 à 10 f. par suite du peu de ressources de leurs communes, soit par d'autres causes, d'où il résulte que pour les autres 1200 individus la moyenne a été de près de 100 f.* ». L'agent voyer donne donc une moyenne très factice des gains en se contentant de diviser la somme totale des fonds par le nombre approximatif d'ouvriers employés, ce qui le fait aboutir à 54 francs par indigents. Après avoir remarqué que près de la moitié n'a obtenu que 6 à 10 francs il en déduit, au vu de la moyenne de 54 francs, que l'autre moitié des indigents a dû toucher près de 100 francs. ADHA 1X396, « *Rapport de l'agent voyer en chef du département au sujet des ateliers de charité ouverts sur les chemins vicinaux et autres travaux communaux en 1855-56 au moyen des ressources des communes et des subventions de l'Etat* » daté du 10 novembre 1856.

²⁰⁴⁵ La plupart des ateliers de charité des Hautes-Alpes emploient quelques artisans pour effectuer des travaux demandant une certaine qualification. Ces artisans sont cependant en petit nombre par rapport aux manœuvres ordinaires. En effet en 1856 alors que l'on comptabilise près de 2000 ouvriers manœuvres, les artisans ne sont qu'au nombre de 393 répartis sur 102 des 162 ateliers dont nous possédons les états de journées d'ouvriers. Ils empochent toutefois un bien meilleur salaire puisque dans la majorité des ateliers où ils travaillent, la moyenne de leur rémunération se situe entre 30 et 60 francs, 50 % d'entre eux ayant reçu

la différence des prix de journées notée précédemment et d'autre part à la différence du temps de travail au sein des ateliers de charité. Le temps de passage des ouvriers au sein de ces ateliers peut être très variable. Il est difficile de donner une moyenne du nombre de journées travaillées tant celui-ci est variable d'un ouvrier à l'autre. Il est toutefois possible d'affirmer qu'en moyenne les ouvriers travaillent entre 2 et 15 jours aux ateliers de charité et qu'ils travaillent très rarement plus de 30 jours²⁰⁴⁶. En définitive, si l'on fait le bilan de l'application des ateliers de charité dans les Hautes-Alpes entre 1856-1857, les ouvriers n'y travaillent qu'un temps relativement court de quelques jours à deux semaines entières pouvant parfois aller jusqu'au mois de travail. De ce fait leur salaire atteint rarement le seuil des 50 francs qui, selon le préfet de la Drôme permettrait d'apporter un réel secours aux indigents. En revanche, conformément au souci évoqué plus haut de faire profiter l'intégralité du département de la subvention gouvernementale, on remarque que les secours touchent un nombre relativement important d'indigents – environ 2000 en 1856 et environ 1300 en 1857 – sur tous les points du territoire²⁰⁴⁷. Ces caractéristiques sont à peu près celles que l'on retrouve dans tous les ateliers dauphinois pour lesquels nous avons quelques indications sur la période 1853-1858²⁰⁴⁸.

une somme supérieure ou égale à 50 francs pouvant aller jusqu'à 200 francs. Pour les ateliers de 1857, on trouve également à peu près les mêmes chiffres. Les artisans sont au nombre de 234 répartis sur 55 des 78 ateliers dont les états de journées nous sont connus. Là encore leur nombre est faible par rapport aux 1300 manœuvres que ces ateliers emploient. À nouveau, 71% des ateliers ont en leur sein des artisans recevant en moyenne entre 30 et 60 francs. En revanche, par rapport à l'année précédente la proportion d'artisans gagnant 50 francs et plus est moins forte puisqu'elle s'élève à seulement 30 % d'entre eux. La majorité recevant entre 20 et 50 francs. ADHA 3O14390 et 3O14397 à 14400.

²⁰⁴⁶ On peut noter parfois quelques ouvriers travaillant entre 50 et 60 jours mais ils ne représentent qu'une infime partie de l'ensemble des ouvriers employés dans les ateliers de charité.

²⁰⁴⁷ En 1856, les 189 communes qui composent le département ont toutes été subventionnées. Ainsi, les 162 ateliers pour lesquels des états de journées nous sont parvenus sont répartis sur 103 communes différentes présentes dans 26 cantons différents répartis sur les quatre arrondissements du département (Gap, Briançon, Embrun et Serres). Pour l'année 1857, les 79 ateliers dont nous avons connaissances sont répartis entre 64 communes elles-mêmes réparties sur 20 cantons sur les quatre arrondissements précités.

²⁰⁴⁸ Cf. Tableau n°9, p. 574.

Tableau n° 9 : Traitement des ouvriers des ateliers de charité dauphinois : 1853- 1858

Période	Départements	Nombre d'ouvriers employés	Moyenne du nombre de jours de travail	Moyenne des salaires	Nombre de communes financées
1853-1854	Isère	13	4 ouvriers entre 10 et 13 jours et 9 ouvriers entre 3 et 6 jours	4 ouvriers entre 20 et 25 f. et 9 ouvriers entre 5 et 11 f.	358
	Drôme	6632 ²⁰⁴⁹	-	-	356
	Hautes-Alpes	-	-	-	186
1854-1855	Isère	Entre 5 et 14 par atelier ²⁰⁵⁰	Entre 1 et 10 jours	Entre 3 et 20 f.	152
	Drôme	-	-	-	356
1855-1856	Isère	-	-	-	369
	Drôme	147 (39 par jours)	-	48,5 f.	365
1856-1857	Isère	10	Entre 10 et 11 jours	Entre 20 et 22 f.	28
1857-1858	Isère	Commune de Vienne			56
		226	75 % des ouvriers pour moins de 1 mois et 25 % entre 1 et 3 mois ²⁰⁵¹	57 % des ouvriers entre 1,5 et 20 f. et 43 % entre 21 et 200 f. ²⁰⁵²	
		Commune de Corps			
		10	8 jours	12 à 16 f.	
		Commune de Bourg d'Oisans			
		26	Entre 1,5 et 7 jours	2,4 et 10,2	

²⁰⁴⁹ Sur une population de 192026 habitants, les ateliers de travail ont donc aidé 3,5 % de la population, réparti à peu près équitablement entre les arrondissements. En revanche, entre les villes on trouve de grandes différences. La plupart des communes mettent en place des ateliers qui aident entre 0,5 et 6 % de la population de la ville. Dans certaines communes des pourcentages sont assez élevés, 18 communes ont des taux au-dessus de 10 %. On peut citer la commune de Peyrus dans laquelle les ouvriers assistés par les ateliers de travail représentent 32,3 % de la population (soit le 1/3), les autres se situent entre 10 et 20 % de la population. L'essentielle de ces communes se situent dans les arrondissements de Die et de Nyons.

²⁰⁵⁰ Les chiffres donnés pour le département de l'Isère au cours de l'année 1854-1855 sont basés sur l'étude de 12 états de journées qui nous sont parvenus concernant les communes de Saint-Julien, Arzay, Bossieu, Diemoz, Meyrié, Nantoin, Semons, Blandin, Rochetoirin, Torchefelon et les Roches de Condrieux.

²⁰⁵¹ Les valeurs sont très variables on trouve dans le détail 129 ouvriers travaillant entre 1 et 12 jours, 40 entre 13 et 30 jours, 28 entre 31 et 50 jours et 26 entre 51 et 101 jours.

²⁰⁵² À côté des 57 % gagnant entre 1,5 et 20 francs, 18 % reçoivent entre 21 et 50 francs, 15 % entre 51 et 100 francs et 10 % entre 101 et 181,5 francs.

Comme le laissait apparaître l'étude des ateliers de charité des Hautes-Alpes en 1856 et 1857, les autres ateliers organisés en Dauphiné à la même période prévoient tous un emploi d'ouvriers pour des périodes excédant rarement deux semaines et pour un salaire compris en majorité entre 2 et 20 francs. L'atelier de charité de Vienne en 1858 se situe également dans ces moyennes mais se distingue en possédant en son sein une partie des ouvriers travaillant entre 1 et 3 mois ce qui leur permet d'en retirer un salaire important allant parfois au-delà de la centaine de francs.

Concernant les autres moments de mise en place d'ateliers de charité en Dauphiné nos sources sont beaucoup moins abondantes. Nous pouvons cependant avoir un aperçu de diverses périodes grâce aux quelques états de journées qui nous sont parvenus. Ainsi à l'exception du département des Hautes-Alpes pour lequel nous pouvons avoir un aperçu assez net de la condition des ouvriers dans les ateliers de charité de l'année 1868, nous devons nous contenter d'une ou deux villes pour se faire une idée de l'organisation des ateliers au cours des autres périodes²⁰⁵³.

²⁰⁵³ Cf. Tableau n°10, p. 576.

Tableau n° 10 : Exemples dauphinois de la condition des ouvriers au sein des ateliers de charité au XIX^e siècle.

Période	Lieux	Nombre d'ouvriers employés	Moyenne du nombre de jours de travail	Moyenne des salaires
Circulaires du ministre de l'Intérieur des 6 octobre et 7 novembre 1817	Le Poët (Hautes-Alpes)	27	Entre 3 et 5 jours	Entre 6 et 3 francs
Loi du 6 novembre 1831	Grenoble (Isère)	633	75 % des ouvriers moins de 1 mois et 25 % entre 1 et 5 mois ²⁰⁵⁴	58 % entre 1 et 20 f. et 42 % entre 21 et 243 f. ²⁰⁵⁵
1849	Valence (Drôme)	33	70 % des ouvriers entre 1 et 10 jours, 30 % entre 3 semaines et 1 mois et demi	70 % entre 1,5 et 17 f. et 30 % entre 30 et 76 f. ²⁰⁵⁶
1861	Chaudun (Hautes-Alpes)	16	2 jours	4 f.
	Roches des Arnauds (Hautes-Alpes)	11	20 jours	25 f.
Loi du 18 janvier 1868	Hautes-Alpes	3332 ²⁰⁵⁷	75 % entre 1 et 10 jours et 25 % entre 10,5 et 29 jours	75 % entre 4 et 10 f. et 25 % entre 20 et 50 f. ²⁰⁵⁸
1899-1916	Embrun (Hautes-Alpes)	Entre 8 et 123 ²⁰⁵⁹	- ²⁰⁶⁰	Entre 30 et 40 f. avant 1909 et entre 5 et 8 f. après 1909 ²⁰⁶¹

²⁰⁵⁴ Il convient de noter que la moitié des 633 ouvriers travaille entre 0,5 et 10,5 jours seulement.

²⁰⁵⁵ Aux côtés des 58 % gagnant entre 1 et 20 f., 22 % touchent entre 21 et 50 f., 13 % entre 51 et 100 f. et 7 % entre 100 et 243,4 f.

²⁰⁵⁶ Il faut noter la situation particulière du chef d'atelier, présent tout au long des deux mois de fonctionnement de l'atelier de charité qui, grâce à un prix de journée à 2 francs, reçoit un salaire de 96,5 f.

²⁰⁵⁷ Ces 3332 ouvriers sont compris dans les 166 communes pour lesquels nous avons des états de journées. 20 communes ne nous ont pas laissé d'états de journées. Aussi nous pouvons penser qu'au total le nombre des ouvriers peut se monter à 3700 ouvriers

²⁰⁵⁸ Les salaires vont de 0,5 à 70 f.

²⁰⁵⁹ On passe de 8 ouvriers employés en 1899 à 15 en 1902, puis à 40 en 1907 pour culminer à 123 en 1909, il diminuera ensuite un peu chaque année progressivement pour terminer à 60 en 1915-1916.

²⁰⁶⁰ Nous connaissons simplement le nombre de journées total qui ont été faites chaque année mais pas le détail des journées faites par chaque ouvrier individuellement.

²⁰⁶¹ Il faut toutefois nuancer ces différences dans la mesure où l'emploi de voituriers durant plusieurs années pendant la période avant 1909 nous empêche de déterminer quels sont les gains des ouvriers, les

Toutes ces indications semblent confirmer le constat fait pour les ateliers de charité des années 1850. Les ouvriers sont rarement employés plus de deux semaines et les salaires ne représentent en général que quelques dizaines de francs. Cependant, il convient de signaler qu'au sein de ces ateliers de charité les disparités de situation entre les ouvriers sont assez fortes. Si la grande majorité des ouvriers sont dans une situation correspondante à la description qui vient d'en être faite, une petite fraction d'entre eux s'en tire beaucoup mieux. Ainsi, si l'on prend l'exemple de l'atelier de charité de Grenoble établi en 1832 en application de la loi du 6 novembre 1831, on remarque que près de 90 % des ouvriers les moins bien payés ont perçu autant que les 10 % les mieux rémunérés²⁰⁶². Ce phénomène n'est pas propre à Grenoble et le même constat peut être fait pour les villes de Vienne en 1858²⁰⁶³ et Valence en 1849²⁰⁶⁴. Plus généralement, nous avons pu remarquer au sein des ateliers de charité des Hautes-Alpes organisés en 1868 des écarts très importants entre les situations des ouvriers travaillant au sein d'un même atelier. Il est en effet très rare que les ouvriers d'un même atelier aient travaillé le même nombre de jours, on ne rencontre cette situation que 26 fois sur les 214 états de journées (12 %)²⁰⁶⁵. En revanche, les écarts entre les personnes qui ont le plus travaillé et celles qui ont le moins travaillé au sein d'un même atelier, sont en moyenne de 8 jours. Cet écart peut être parfois très grand, dans 28 cas l'écart est de 15 jours et plus, jusqu'à 49 jours dans la commune de Montmaur. Par conséquent on constate de grandes différences entre les gains reçus par les ouvriers. Au sein de chaque atelier, dans seulement 21 états tous les ouvriers ont reçu des gains identiques (10 %). Dans les autres états, si l'on fait la moyenne des écarts entre ceux qui ont reçu le plus et ceux qui ont reçu le moins on constate des écarts en moyenne de 16 f. (117 états présentent un écart variant entre 1 et 20 f., 54 entre 20 et 39 f. et 11 avec des écarts très importants allant de 42 à 99 f.)²⁰⁶⁶.

voituriers étant payés 5 f. la journée. Le nombre d'ouvriers voituriers et de simples terrassiers n'étant pas précisé, il n'est pas possible de déterminer quelle est la part des fonds que chacun reçoit. De plus nous connaissons simplement le nombre de journées total qui ont été faites mais pas le détail des journées faites par chaque ouvrier individuellement.

²⁰⁶² Sur les 633 ouvriers qu'ont employés ces ateliers sur les 5 mois de fonctionnement, 549 ouvriers ont touché autant que les 84 ouvriers les mieux payés. AMG 2Q6.

²⁰⁶³ Voir les différents états de journées conservés aux archives départementales de l'Isère. ADI 6X10.

²⁰⁶⁴ AMV 2Q6.

²⁰⁶⁵ Il faut noter qu'on ne trouve pas de cohérence géographique ; les différentes villes sont éparpillées dans 10 cantons différents eux-mêmes répartis dans quatre arrondissements de voirie. Cela confirme l'idée que la condition des ateliers est laissée intégralement entre les mains des communes.

²⁰⁶⁶ Tous ces résultats ont été obtenus à l'aide des 216 états de journées que nous avons pu consulter aux archives départementales des Hautes-Alpes.

L'étude détaillée des résultats des ateliers de charité en terme d'assistance aux indigents valides ne peut donc que venir nuancer l'affirmation de l'agent voyer des Hautes-Alpes selon lequel il n'est pas permis de douter qu'ils ont soulagé les familles nécessiteuses. Si certains ouvriers ont reçu des salaires importants, il semble que ce soit une infime minorité d'entre eux. La plupart ayant reçu un si maigre salaire que le secours reçu ne peut avoir suffi à apporter un véritable soulagement à la misère des nécessiteux employés aux ateliers. Pour s'en convaincre il est intéressant de comparer le secours que reçoit l'assisté par le biais des ateliers de charité avec celui reçu par l'indigent dans les bureaux de bienfaisance dans la première décennie du Second Empire. Nous avons vu qu'à cette période les ouvriers gagnent majoritairement des salaires inférieurs à 20 f. Or, dans les bureaux de bienfaisance « *chaque personne secourue reçoit en moyenne 10 à 20 francs de secours par an, en nature ou en argent, ce qui correspond [...] à dix ou quinze jours de soutien* ». Or, selon les auteurs de cette étude cela constitue un « *apport sûrement totalement insuffisant pour réellement triompher de la misère physique ou morale des assistés* »²⁰⁶⁷. On peut donc affirmer par analogie que les salaires en dessous de 20 f. n'ont guère pu aider davantage les bénéficiaires des secours des ateliers de charité. Dans le cas des bureaux de bienfaisance cette faiblesse des secours est attribuée aux « *budgets restreints* » de ces institutions²⁰⁶⁸. Pour les ateliers de charité, la faiblesse des budgets affectés à leur organisation est également un obstacle à ce que les besoins de tous les ouvriers valides sans travail soient satisfaits. Le montant des fonds affectés aux ateliers de charité ne sont jamais établis en fonction des besoins en termes d'assistance rencontrés dans les localités. Ainsi, nous avons pu nous apercevoir que pour pallier cette carence certaines communes ont tendance à diminuer le nombre d'ouvriers reçus dans les ateliers de façon à ce que ces derniers puissent travailler suffisamment longtemps pour recevoir un salaire qui les aide vraiment²⁰⁶⁹. Mais privilégier la qualité des secours à la quantité

²⁰⁶⁷ Dominique Dessertine et Olivier Faure, « Assistance traditionnelle, assistance nouvelle : coût et financement 1850-1940 », in André Gueslin et Pierre Guillaume (dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, éditions ouvrières, Paris, 1992, p. 141.

²⁰⁶⁸ *Ibid.*

²⁰⁶⁹ C'est le cas dans les ateliers municipaux des villes de Vienne et de Grenoble en 1848. Cf. *Supra*, p. 460 et s. . Cette logique semble avoir été également manifestée dans la Drôme lorsqu'il s'est agi d'appliquer la circulaire du 21 octobre 1830. Cela transparaît des propos du commissaire attaché à la route de Tain à Roybon. Ce dernier estime qu'il aurait besoin de 4125 f. pour mener à bien les travaux qu'il compte entreprendre « *mais, explique-t-il, comme je ne me dissimule pas qu'il seroit impossible d'obtenir autant, on peut restreindre le nombre d'homme à employer par commune, on diminuera le nombre de journée à réclamer de chacun d'eux de manière à ne pas dépasser un secours de 3000 f., somme au-dessous de laquelle il faudroit restreindre considérablement et le nombre d'homme et celui des journées à employer pour que le salaire que retireroit chacun des manœuvres en fut pour lui de quelques ressources* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire du chemin de Tain à Roybon au préfet de la Drôme du 28 novembre 1830.

des indigents reçus dans les ateliers est possible lorsque les sommes atteignent un certain niveau²⁰⁷⁰ et pas lorsque les communes n'ont à leur disposition que quelques centaines de francs ou moins²⁰⁷¹.

Mais cette faiblesse des salaires dans les ateliers de charité n'est pas seulement due au manque de fonds. Par rapport aux institutions de bienfaisance traditionnelle, les ateliers de charité exigent des assistés la réalisation d'un travail qui doit être de qualité. Or cette exigence peut entrer en conflit avec celle de donner de quoi réellement satisfaire les besoins de l'indigent. Cette opposition est clairement mise en avant par le préfet de la Drôme lorsqu'il appelle les maires de son département à organiser des travaux de secours en 1860. Il les prévient qu' « *il faut proportionner le travail aux forces de celui que l'on oblige à s'y livrer. Le salaire doit aussi être proportionné au travail, mais le travail doit toujours nourrir le travailleur* »²⁰⁷². Lorsqu'il s'agit de déterminer le salaire des indigents deux impératifs doivent toujours être présents à l'esprit des maires, d'une part proportionner le salaire au travail de l'indigent et d'autre part lui verser un salaire qui lui permette de vivre. Mais la contradiction apparaît rapidement. Nous avons déjà mis en lumière le fait que les ouvriers des ateliers de charité sont souvent plus faibles que les ouvriers ordinaires par conséquent les payer au regard de leur productivité leur donne nécessairement un salaire réduit. Mais cet impératif d'utilité des travaux réalisés par les ouvriers qui exige que pour recevoir leur secours ils travaillent suffisamment et que le produit de ce travail soit de bonne qualité n'influe pas uniquement sur le montant des salaires. En effet, il a des conséquences également sur la réception de ces salaires qui arrivent souvent bien tard dans ses poches alors que ses besoins se font sentir au jour le jour.

²⁰⁷⁰ C'est le cas pour la commune de La Grave dans les Hautes-Alpes. Celle-ci est une des communes les mieux dotées en 1856 puisqu'entre la subvention de l'État et ses ressources propres, elle a à sa disposition une somme de 12500 f. Nous ne connaissons pas dans le détail l'utilisation de l'intégralité de ces fonds. Mais un des états qui nous est parvenu mentionne l'utilisation de 1537 f. Grâce à cette somme elle a employé 7 manœuvres pendant 50 jours payé 1,7 f. la journée ce qui leur a permis d'obtenir un salaire de 87,5 francs. ADHA 3O14400, État des journées d'ouvriers employés dans la commune de La Grave daté du 17 janvier 1856.

²⁰⁷¹ Par exemple, en 1856 la commune d'Esparron dans les Hautes-Alpes reçoit une somme de 45 f. ce qui lui permet d'employer 8 ouvriers pendant 3 jours pour une journée payée 1,5 f. Les ouvriers reçoivent donc 4,5 francs. ADHA 3O14390, États de journées des ouvriers employés dans la commune d'Esparron daté du 14 avril 1856. De très nombreuses communes sont dans ce cas là puisque sur les 145 communes pour lesquels nous avons des renseignements 115 ont à leur disposition des sommes en dessous de 1000 francs en 1856, dont 39 en dessous de 100 francs. Pour l'année 1857, ce sont 69 états sur les 79 à notre disposition qui ont des sommes inférieures à 1000 francs dont 19 en dessous de 100 francs.

²⁰⁷² ADD 3K37, Circulaire du préfet de la Drôme aux maires du département du 1^{er} décembre 1860.

3. La réception aléatoire du salaire

Dans la grande majorité des cas les salaires pour lesquels travaillent les ouvriers des ateliers de charité ne leur apportent qu'un maigre secours. La faiblesse de cette assistance est encore accentuée par les obstacles qui peuvent se dresser devant l'ouvrier avant que celui-ci ne perçoive effectivement son salaire. En effet, les formalités destinées à s'assurer de la réalité des travaux réalisés par les ouvriers entraînent bien souvent d'importants délais ayant pour conséquences de retarder le moment de la perception du salaire par l'indigent qui en aurait pourtant besoin dès la fin de ces premiers jours de travail (a). Bien que le phénomène soit plus rare, les ouvriers peuvent également se voir purement et simplement privés des fonds dont ils auraient pourtant dû bénéficier (b).

a. Des salaires reçus tardivement

Les ateliers de charité s'adressent à une catégorie sociale vivant dans des conditions de grande précarité. Une grande partie des assistés sont des journaliers, qui, comme leur nom l'indique, vivent au jour le jour grâce aux journées de travail qu'ils parviennent à faire chez les particuliers qui veulent bien les employer. En l'absence de travail ils n'ont rien ou presque rien qui puisse leur permettre d'assurer leur subsistance. Aussi, en plus de son montant, une des conditions pour que le salaire des ouvriers leur vienne véritablement en aide est qu'ils puissent le percevoir rapidement une fois leur travail terminé. L'exigence de payer les ouvriers à l'issue de chaque semaine de travail apparaît ainsi régulièrement dans la pratique locale. Concernant les ateliers de charité de 1817, le préfet de l'Isère donne des consignes au maire de Grenoble afin que les ouvriers soient payés chaque fin de semaine²⁰⁷³. Dans la Drôme, en application de la circulaire du 21 octobre 1830, la commune de Livron envisage que le paiement des ouvriers se fasse soit à la fin de chaque jour soit à la fin de chaque semaine²⁰⁷⁴. Au même moment, le

²⁰⁷³ « Quant à la comptabilité elle est facile. Vous voudrez bien pour adjoindre deux conseillers municipaux pris parmi les intéressés au chemin d'Echirrolles, afin d'en surveiller les progrès ; l'un deux tiendra l'état nominatif des ouvriers, que je ferai payer régulièrement chaque semaine, d'après ces états, qui seront revêtus de votre visa et de celui des deux autres membres de la commission ». AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 4 février 1817.

²⁰⁷⁴ « M. Bernard trésorier du bureau de bienfaisance sera détenteur des fonds chaque soir ou tous les samedi et il versera aux mains de M. Dauteville voyer municipal sur le décompte certifié par ce dernier, le montant de la journée ou de la semaine que M. Dauteville acquittera et répartira aux ayants droits ». ADD

commissaire Archinard estime qu'il serait bon que « *chaque dimanche le payeur payeroit les journées de la semaine d'après l'état que lui remettrait le conducteur* »²⁰⁷⁵. Le même voeu est à nouveau formulé à Grenoble lors de l'établissement des ateliers de charité pour l'hiver 1846-1847. Le maire dispose que « *les travailleurs seront payés par M. le receveur municipal et sur états d'émargements les lundis de chaque semaine à 6 heures du soir dans le local affecté à la caisse d'épargne* »²⁰⁷⁶.

Pour les années 1850, les règles concernant le paiement des ouvriers nous sont peu connues. Si l'on en juge par les pratiques de la commune de Chassieu en Isère, la volonté de payer les indigents chaque semaine se maintient²⁰⁷⁷. Elle est très clairement énoncée par le maire de la commune de Furmeyer dans les Hautes-Alpes lorsqu'il demande au préfet les fonds qui lui sont nécessaires pour payer les ouvriers. « *Vu le pressant besoin où se trouvent les ouvriers qui y travaillent, écrit-il, je vous supplie, M. le préfet, de nous faire parvenir des fonds. Il nous faudrait pour ainsi dire payer ces ouvriers toutes les semaines et tous les jours même si on le pouvait le prix de leurs journées* ». Ici le maire insiste clairement sur le caractère vital de cette nécessité de payer rapidement les salaires aux ouvriers. Or en l'espèce cela ne peut être réalisé puisque le préfet ne lui a pas encore fait parvenir les fonds issus de la subvention gouvernementale. Le maire termine ainsi en indiquant que « *si des fonds ne nous parviennent pas le plus tôt possible nous nous voyons forcés de suspendre les travaux* »²⁰⁷⁸. Près de trois semaines après le début du fonctionnement de l'atelier de charité, les ouvriers ne sont toujours pas payés alors qu'il semble admis que les paiements de salaires doivent intervenir toutes les semaines. Ce retard apparaît ainsi insupportable comme le laisse sous-entendre la fin de la lettre qui semble indiquer que les ouvriers ne reviendront plus travailler si leur salaire n'est pas rapidement versé.

Ces délais excessifs entre la réalisation du travail et le paiement du salaire mis en évidence dans le cas de la commune de Furmeyer est en réalité un problème constant qui se manifeste au sein des ateliers de charité tout au long de la période. Ces retards sont en effet bien souvent évoqués et proviennent de la procédure par laquelle la préfecture ou le gouvernement contrôlent la réalisation des travaux afin de s'assurer que les fonds des

151X2, Projet d'établissement d'un atelier de travail et de charité dans la commune de Livron pour l'hiver 1831 et subséquente s'il y échoit du 17 janvier 1831.

²⁰⁷⁵ ADD 151X1, Lettre du commissaire Archinard au préfet de la Drôme du 15 décembre 1830.

²⁰⁷⁶ AMG 2Q6, Article 4 de l'arrêté du maire de Grenoble du 28 novembre 1846.

²⁰⁷⁷ « *Il faut chaque semaine solder les travailleurs* ». ADI 4Z122, Délibération du conseil municipal de Chassieu du 29 janvier 1854.

²⁰⁷⁸ ADHA 3O14399, Lettre du maire de Furmeyer au préfet des Hautes-Alpes du 7 avril 1868.

ateliers de charité ont bel et bien été employés à la réalisation de l'ouvrage pour lequel ils ont été distribués. Cette situation concerne donc exclusivement les ateliers de charité organisés grâce à des subventions départementales ou gouvernementales. En effet, dans ces cas les subventions ne sont jamais immédiatement mandatées aux municipalités une fois la répartition des fonds arrêtée par l'administration centrale. Elle ne le sera que sur présentation d'états de dépenses permettant de constater quel usage a été fait de ces fonds. Tout au long de la période ces états sont tous établis sur un modèle similaire. Ils indiquent la nature de l'ouvrage qui a été réalisé, l'ensemble des dépenses effectuées et en particulier le nom et le prénom des ouvriers employés avec le nombre de journées pendant lesquelles ils ont travaillé et le prix de ces journées. Cet état qui est généralement dressé par le surveillant de l'atelier doit être certifié par le maire, visé par le sous-préfet et, lorsque celui-ci existe, par l'agent voyer de l'arrondissement, puis transmis au préfet pour qu'il délivre des fonds.

Ces problèmes de paiements tardifs en relation avec les formalités de contrôle de l'emploi des fonds apparaissent dès les premiers travaux de secours du début de siècle. Bien que n'étant pas à proprement parler des ateliers de charité, les ateliers de secours établis par le préfet de la Drôme en 1815 sur incitation du gouvernement, connaissent l'organisation d'une procédure de contrôle similaire à celle des ateliers de charité traditionnels²⁰⁷⁹. Or, les autorités départementales sont d'ores et déjà conscientes que « *le but ne serait pas atteint si les travailleurs devaient attendre, pour leur paiement, que les états des travaux exécutés fussent dressés, produits et vérifiés selon la forme ordinaire* »²⁰⁸⁰. Pour éviter cet inconvénient, le préfet organise un système dans lequel le payeur particulier, chargé du mandatement des fonds départementaux, puisse fournir « *des fonds par avance sur les mandats qu'il délivrerait au nom des commissaires par lui chargés de faire l'exécution des travaux* »²⁰⁸¹. Toutefois, par peur de voir les fonds

²⁰⁷⁹ L'instruction du 8 décembre 1815 du préfet de la Drôme dispose en effet que les états de dépense doivent en effet être « *certifiés véritables par le Piqueur, approuvés par M. le Maire, ou son Adjoint, qui en certifiera aussi la sincérité, et successivement remis à M. le Commissaire, qui les approuvera et les transmettra à M. le Préfet* » (art. 24). Le préfet exige que ces états soient dressés avec clarté (art. 24) et selon un modèle précis (art. 26). Il doit permettre de connaître les ouvriers employés, le nombre de journées qu'ils ont travaillé, le prix de leur journée, le gain total qu'ils en ont retiré, les travaux sur lesquels ils ont travaillé ainsi que les éventuelles dépenses accessoires qui ont été nécessaires. Ces états servent tout d'abord au préfet à s'assurer que les sommes sont bien utilisées correctement, ils serviront notamment à faciliter le contrôle que les ingénieurs peuvent effectuer sur les travaux. Ils serviront également à rendre compte de la dépense au gouvernement qui pourra ainsi s'assurer que les « *fonds ont été bien et utilement employés.* » (art. 27). ADD 151X1.

²⁰⁸⁰ ADD 151X1, Lettre du payeur général des dépenses diverses au payeur particulier dans le département de la Drôme du 25 décembre 1815.

²⁰⁸¹ *Ibid.*

dilapidés en avances qui seraient offertes sans qu'aucun travail ne soit effectivement réalisé, le préfet a élaboré une procédure complexe permettant de s'assurer que les ouvrages s'exécutent à mesure que les avances sont versées²⁰⁸². Par la suite, les avances n'ont pas obéi à un système aussi sophistiqué et furent en réalité fournies par les personnes notables de la commune la plupart du temps sur leurs biens propres. Ainsi le système imaginé par le préfet en 1815 ne fut pas celui retenu pour les ateliers de charité établis dans la Drôme entre 1821 et 1836. Dès les premières années de fonctionnement de ces ateliers le problème du paiement tardif des ouvriers se pose au préfet. Lorsqu'il annonce au sous-préfet de Nyons la répartition qu'il a réalisée des fonds entre les différents chemins de son arrondissement, le préfet de la Drôme lui indique la manière de dresser les états justificatifs des dépenses réalisées²⁰⁸³. Mais tout de suite après il prévient le retard dans l'envoi des fonds et les conséquences sur les délais de paiement des ouvriers en demandant à ce que les commissaires chargés de la surveillance des chemins « fissent quelques avances des quelles ils seraient remboursés, je le répète à la réception des Etats sus énoncés » en prenant la peine de conclure qu'il « en prend ici au besoin l'engagement formel »²⁰⁸⁴. Les subventions provenant de l'administration départementale ne parviendront pas suffisamment rapidement dans les mains des commissaires pour qu'ils puissent payer les ouvriers, par conséquent, le préfet leur demande de pallier les effets de ce retard en faisant l'avance des sommes dues aux travailleurs des ateliers de charité. Mais ces avances ne sont pas toujours suffisantes. Ainsi le commissaire Souvion explique qu'il a dirigé les travaux sur la route de Die à Bourdeaux dans l'arrondissement

²⁰⁸² Le préfet avertit les commissaires chargés de la direction des ateliers de secours que, « les caisses ne peuvent rester à découvert des fonds mis à votre disposition par avance, et qu'il faut promptement régulariser ces avances en produisant les états susmentionnés. Si je ne les recevais pas, il me serait impossible de vous procurer l'avance d'une somme ; les travaux se trouveraient ainsi interrompus. ». AN F¹⁵2750, Lettre du préfet de la Drôme envoyée aux commissaires des routes vicinales du département en décembre 1815. Une procédure complexe de justification de l'emploi de ces sommes remises par avances est donc organisée. « Vous pouvez, explique le payeur général au payeur particulier, faire sans justification autres que les mandats de M. le préfet, deux premiers paiements à titre d'avance à chaque régisseur ou commissaire désigné mandataire ; et ne réclamer que lors de la représentation d'un troisième mandat par chaque commissaire la justification de l'emploi de la première somme par vous payée et au 4^{ème} paiement la justification du 2^{ème} acompte et ainsi de suite pour les autres. » Il faut noter que ce procédé est emprunté au « mode prescrit par le ministère de l'Intérieur, et que vous indique l'art. 285 de mon instruction générale pour le paiement des dépenses des haras et dépôts d'étalons ». ADD 151X1, Lettre du payeur général des dépenses diverses au payeur particulier dans le département de la Drôme du 25 décembre 1815.

²⁰⁸³ « Je vous adresse ci-joint, monsieur le sous-préfet des cadres d'Etat devant présenter les travaux à exécuter et les dépenses à faire sur les communications sus mentionnée le tout à imputer sur ladite somme de 2400 f. Je vous prie de les transmettre à MM. les commissaires, à l'effet qu'ils y portent au fur et à mesure les travaux qu'ils feront exécuter avec invitation de vous les adresser, pour m'être ensuite envoyés par vous, afin que je puisse délivrer mandant sur M. le payeur à Valence des sommes y portées ». ADD 151X1, Lettre du préfet de la Drôme au sous-préfet de Nyons du 19 avril 1822.

²⁰⁸⁴ *Ibid.*

de Die « *de manière à ce que tous les malheureux ayent part aux secours accordés par M. le préfet* » mais bien qu'il ait « *fait quelques avances aux plus malheureux il reste encore beaucoup du* »²⁰⁸⁵. Et la situation empire chaque jour un peu plus tant que les fonds ne sont pas mandatés. Un mois plus tard, le commissaire réitère sa demande en expliquant qu'il est dans une position difficile vis-à-vis des pauvres qu'il a employés dans l'atelier. Il note qu'il a « *attendu tous les jours de recevoir cet argent pour en faire la distribution à ces malheureux qui ont eu à souffrir certainement pendant la rigueur de ce mois* » et que désormais ils le « *harcellent tous les jours pour les payer parce que c'est moi qui les ai commandés* ». Il précise avoir « *bien fait quelque petite avance, mais le montant de l'état ne m'a pas permis de me libérer du quart* »²⁰⁸⁶. Il prie donc instamment le préfet de lui mandater la somme de 200 francs qui lui a été attribuée sous peine de « *voir par là que le but louable que vous vous êtes proposé de secourir les malheureux pendant la saison de l'hiver en créant des ateliers de charité seroit totalement manqué* »²⁰⁸⁷. Cette nécessité d'avancer les fonds que la préfecture met du temps à mandater semble être une constante dans ce département à cette période²⁰⁸⁸. Or, selon le sous-préfet de Nyons ce retard, dans le paiement des salaires est directement imputable aux formalités destinées à justifier les dépenses dans les ateliers de charité. Il le signale au préfet en 1829 lorsqu'il lui demande de quelle manière il souhaite que cette justification ait lieu. Il explique ainsi que « *dans les années précédentes, vous exigiez une justification des travaux exécutés, mais cela oblige à retarder le salaire des ouvriers ou bien à faire des avances auxquelles les maires et commissaires ne sont pas toujours disposés* »²⁰⁸⁹. Il propose même une solution

²⁰⁸⁵ ADD 151X1, Lettre du commissaire Souvion au sous-préfet de l'arrondissement de Die du 27 décembre 1823.

²⁰⁸⁶ ADD151X1, Lettre du commissaire Souvion au préfet de la Drôme du 29 janvier 1824.

²⁰⁸⁷ ADD151X1, Lettre du commissaire Souvion au préfet de la Drôme du 29 janvier 1824. Il recevra finalement les fonds début février. « *Monsieur le sous-préfet de l'arrondissement de Dye m'a fait passer un mandat de 200 f. pour payer une portion des travaux faits sur la route de Bourdeaux à Dye* ». ADD 151X1, Lettre du commissaire Souvion au préfet de la Drôme du 27 décembre 1823.

²⁰⁸⁸ Concernant les travaux réalisés sur la route de Taulignan à Dieulefit en 1827, le commissaire Morin explique dans la lettre qui accompagne l'envoi de l'état des ouvrages exécutés que lui et d'autres maires ont « *avancé la somme de 1000 f. allouée pour cette route* ». ADD151X1, Lettre du maire de Dieulefit au préfet de la Drôme du 20 mai 1827. Ce phénomène s'observe jusqu'en 1835 où certains maires mettent en évidence le besoin de paiement rapide des ouvriers. « *Je vous serai infiniment obligé*, écrit le maire d'Alixan, M. le préfet de mandater et délivrer le montant de l'allocation dans le plus bref délai possible. *Les besoins des ouvriers indigents que j'ai employés sont également réels et pressants* ». ADD 151X2, Lettre du maire d'Alixan au préfet de la Drôme du 7 mars 1835. Même demande du maire de Bouvente : « *Je désirerai bien que vous puissiez me faire payer le montant des 250 f. suscité sous le plus bref délai possible, je m'attendais toujours d'un jour à l'autre de le recevoir. [...] Les travaux sont exécutés depuis longtemps et j'ai moi-même fait l'avance de mon argent pour solder les ouvriers* ». ADD 151X2, Lettre du maire de Bouvente au préfet de la Drôme du 9 décembre 1835.

²⁰⁸⁹ ADD 151X1, Lettre du sous-préfet de Nyons au préfet de la Drôme du 16 février 1829.

différente qui permettrait d'alléger la procédure et faire ainsi en sorte que les fonds soient rapidement disponibles pour payer les ouvriers²⁰⁹⁰.

Ce problème n'est pas propre à la Drôme et ne se rencontre pas seulement lorsque les autorités de ce département décident de mettre en place des ateliers de charité de leur propre initiative. En effet, les phénomènes de retard dans les paiements se rencontrent également dans les autres départements lorsqu'ils agissent dans le cadre des directives provenant du pouvoir central. Ainsi en application de la circulaire du 21 octobre 1830, on voit dans chaque département les autorités locales, souvent les maires, composer avec cette nécessaire lenteur dans le mandatement des fonds. Ainsi en Isère, le préfet exige que, pour recevoir les fonds, les maires établissent des certificats indiquant quels travaux ont été organisés et le montant de la dépense. Ces certificats devant être visés par le sous-préfet de l'arrondissement où est établi l'atelier²⁰⁹¹. Mais rien ne garantit un prompt mandatement des fonds qui les contraint, quand ils le peuvent, à avancer eux-mêmes les fonds²⁰⁹². Les autorités municipales pressent donc les autorités départementales pour recevoir des fonds car cette attente peut, comme nous l'avons déjà fait remarquer dans la Drôme, conduire les ouvriers à se montrer menaçant, ce que semblent particulièrement redouter les communes. Ainsi, dans les Hautes-Alpes également, l'établissement de ces états justificatifs doit se faire selon des formes précises²⁰⁹³. Des délais sont à noter et la commune de Lazer s'inquiète des réactions des ouvriers alors que plusieurs semaines après la fin des travaux la subvention ne leur a toujours pas été envoyée²⁰⁹⁴. Finalement

²⁰⁹⁰ « Si vous pensiez qu'il suffit d'envoyer cet argent par des mandats sous mon nom, au fur et à mesure que je vous ferai connaître le besoin de cet envoi et que les travaux s'exécuteraient, cette manière me semblerait présenter le moins d'inconvénients ». *Ibid.*

²⁰⁹¹ « Pour me mettre à portée de délivrer les mandats de paiement des sommes accordées, écrit le préfet de l'Isère, il sera nécessaire que vous m'adressiez comme pour les fonds départementaux les certificats des maires constatant en détail les travaux exécutés et que vous revêtiez de votre visa. On aura soin d'indiquer dans ce certificat que les travaux exécutés où le secours a été plus spécialement affecté. Ils énonceront le montant de la dépense ». ADI 6X9, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets du département du 2 février 1831.

²⁰⁹² « J'ai donné, explique le maire d'Avallon, quelques acomptes aux plus nécessiteux et je viens vous prier, M. le préfet de mettre à ma disposition les 200 francs que vous m'avez annoncé pour finir de les payer et les faire continuer à travailler avec les habitants de la commune en exécution d'un rôle provisoire ». ADI 6X9, Lettre du maire d'Avallon au préfet de l'Isère du 28 février 1831.

²⁰⁹³ Le préfet demande à ce que ces états soient émargés par les ouvriers ou par deux témoins, certifiés par le conducteur de l'atelier et arrêtés par le maire et qu'ils soient à double expédition. Ils doivent également mentionner l'intégralité de la somme à attribuer à titre de secours. ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires du Poët du 12 septembre 1831.

²⁰⁹⁴ Le maire de la commune de Lazer adresse au préfet l'état des ouvriers qui ont travaillé aux ateliers de charité par une lettre du 18 mars dans laquelle il le prie « d'avoir la bonté de faire passer cette somme pour que ces malheureux puissent retirer cette somme le plus tôt possible ». Mais les fonds ne venant toujours pas, le maire renvoie une lettre le 2 avril dans laquelle il précise, en parlant des ouvriers, de « leur faire passer l'argent au plus tôt possible qu'il ni en a qui commencent murmurer (sic) ». Le mandat ne sera

cette pratique des avances paraît presque une composante ordinaire du fonctionnement des ateliers de charité. C'est ce que laisse penser la remarque du commissaire Souvion attaché à la route de Saillans à Bourdeaux qui à l'issue de la présentation de son projet pour établir des ateliers de charité prend la peine d'apposer un *Post-scriptum* dans lequel il indique au préfet que « *si vous m'accordez des fonds et qu'on ne puisse pas les retirer de suite je m'empresserai de faire des avances aux ouvriers* »²⁰⁹⁵.

Le phénomène se reproduit lors de l'organisation des ateliers de charité dans les années 1850. Cette fois cependant il revêt des formes différentes selon que l'atelier fonctionne uniquement avec les subventions gouvernementales ou que celles-ci sont accompagnées par une contribution de la commune subventionnée²⁰⁹⁶. Dans le premier cas on retrouve des situations semblables à celles décrites pour les années précédentes. À savoir que pour toucher la subvention les communes doivent avoir fini leurs travaux pour demander à ce que la subvention soit versée dans leurs caisses²⁰⁹⁷. Aussi, certaines communes peuvent se retrouver dans des situations difficiles où la subvention n'arrivant pas, elles sont obligées de faire l'avance de la somme pour payer les ouvriers qui attendent²⁰⁹⁸. Dans le second cas, les formalités et les délais qui s'en suivent sont la conséquence de la volonté de ne considérer les subventions gouvernementales que comme des primes destinées à encourager les communes à voter des fonds pour financer les ateliers de charité. Aussi, il est nécessaire de s'assurer que les ateliers de charité ne

délivré que le 15 avril soit un mois après la fin des travaux. ADHA 3O 14419, Lettres du maire de Lazer au préfet des Hautes-Alpes des 18 mars et 2 avril 1831.

²⁰⁹⁵ ADD 151X1, Lettre du commissaire Souvion au préfet de la Drôme du 5 décembre 1830.

²⁰⁹⁶ Nous avons vu plus haut qu'entre 1853 et 1858, les subventions gouvernementales étaient réparties entre les communes soit en contrepartie de leur participation financière soit sans contrepartie si la commune est trop pauvre. Cf. *Supra* p. 477 et s.

²⁰⁹⁷ À titre d'exemple nous pouvons nous référer aux propos du préfet de l'Isère concernant les ateliers de charité organisés en 1854 grâce aux 30000 francs destinés à être distribués entre chaque « *commune qui, en raison de sa position financière n'a pu voter aucunes ressources pour créer des ateliers de charité* ». il explique aux maires que « *Dès que vous m'aurez informé que les travaux ont été entièrement exécutés, je m'empresserai de faire verser ce secours dans la caisse communale* ». ADI 6X9, Lettre du préfet de l'Isère aux maires dont la commune est comprise dans la répartition des 30 000 francs datée du 2 mai 1854. Concrètement le préfet explique en 1856 qu'« *en même temps, qu'aussitôt que j'aurai reçu la justification de la dépense, par l'envoi d'un état des journées, régulièrement émargé par les ouvriers, je m'empresserai de faire verser dans la caisse municipale la subvention allouée* ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets du département du 13 février 1856.

²⁰⁹⁸ C'est le cas de la commune de Péage de Roussillon qui indique au sous-préfet que « *les travaux ont été exécutés en juin et juillet derniers et que nous avons délivré des mandats de paiements sur les fonds libres de la commune, vu que les ouvriers ne pouvaient attendre la rentrée de la subvention promise* ». ADI 4Z122, Lettre du maire de Péage de Roussillon au sous-préfet de Vienne du 25 septembre 1854. Le sous-préfet écrit donc au préfet pour le presser de faire verser la subvention en lui indiquant que « *l'administration municipale afin de ne pas priver aussi longtemps les ouvriers malheureux de paiement de leurs salaires a fait un prélèvement sur les fonds libres. Les autres services ne manqueraient pas de ressentir de cette mesure si le secours promis n'était mandaté dans un bref délai* ». ADI 4Z122, Lettre du sous-préfet de Vienne au préfet de l'Isère du 29 septembre 1854.

seront pas uniquement réalisés à partir des subventions mais que les ressources communales ont bien été employées. C'est pourquoi, le ministre demande à ce que le versement de la subvention soit fait « *en raison des travaux exécutés et dans la proportion existant entre le montant des fonds votés par les communes et celui des subventions accordées* »²⁰⁹⁹. Le préfet de l'Isère, décide en 1854 de ne verser les subventions qu'une fois que les travaux « *seront assez avancés pour être assuré que toutes les ressources votées seront intégralement dépensées* »²¹⁰⁰. Le préfet de la Drôme affirme également que la subvention ne pourra être adressée au receveur municipal que « *lorsque les travaux seront en cours d'exécution et les ressources communales sur le point d'être épuisées* ». Pour établir cela le préfet attend que le maire lui adresse « *un état détaillé dressé par le surveillant, constatant la situation des travaux, les sommes payées, et à la suite duquel [le maire certifiera] l'exactitude des détails, en précisant les fonds fournis par la commune* »²¹⁰¹. La vérification de ces états permet non seulement le versement de la subvention mais également l'autorisation pour le receveur municipal d'utiliser les ressources de la commune pour payer les ouvriers. Les délais de vérification de ces états entraînent à nouveau une attente pour le paiement des salaires qui provoque parfois des réclamations pressantes des ouvriers comme il semble que ce soit le cas dans la commune de Balbin²¹⁰². Aussi, lorsque le mandatement de la subvention se fait attendre certains maires ont, comme les années précédentes, recours à la pratique des avances²¹⁰³. D'autre fois, alors que toutes les autorisations sont données ce sont les

²⁰⁹⁹ Voir entre autres ADI 6X9, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de l'Isère du 29 janvier 1854.

²¹⁰⁰ ADI 6X9, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de la Tour du Pin du 17 février 1854.

²¹⁰¹ ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme aux maires du département du 20 janvier 1854. On retrouve une procédure semblable organisée en Isère. Ainsi en 1856 le préfet prévoit que « *les secours ne seront versés dans la caisse municipale que sur la production de justifications qui constateront l'emploi intégral des ressources, c'est-à-dire, pour les travaux, d'un état de journées, régulièrement, émargé par les ouvriers* ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets du département du 30 janvier 1856.

²¹⁰² « *Vous avez eu la bonté de nous faire accorder 100 f pour être employés en réparation de nos chemins communaux. Nous les avons employé avec une somme plus forte sur les centimes de la commune. Nous n'avons pu payer jusqu'à présent que le produit des centimes de la commune. Comme cet argent a été gagné par tous les malheureux de la commune et qui sont dans le plus grand besoin, ils viennent me demander continuellement leur salaire ; par la raison que c'est l'adjoint qui dans la commune est chargé de surveiller les travaux fait au chemin. Je viens vous prier de vouloir bien nous mettre dans le cas de satisfaire à ces demandes au plus tôt possible* ». ADI 4Z122, Lettre de l'adjoint au maire de la commune de Balbin du 15 août 1855.

²¹⁰³ Plus de deux mois après son premier envoi des états émargés des journées d'ouvriers employés à l'atelier de charité de la commune d'Estrablin, le maire revient vers l'administration préfectorale pour à nouveau demander la prompte autorisation de paiement des ouvriers. « *J'ai eu l'honneur de vous envoyer dernièrement un état émargé par les ouvriers qui ont pris part, l'hiver dernier aux travaux de charité créés par un décret impérial, vous priant d'avoir la bonté d'autoriser le receveur municipal de faire la dépense du montant s'élevant à 250 f, savoir 200 f votés par la commune et 50 f alloués par M. le préfet. Cette formalité n'ayant pas encore été remplie et les journaliers se trouvant dans un besoin présent de retirer ce qui leur est dû, je viens vous prier, M. le sous-préfet, de me faire le plaisir de me renvoyer le dit état*

receveurs municipaux qui sont peu pressés de recouvrer les ressources qui ont été votées pour les ateliers de charité essayant ainsi de d'abord faire payer les mandats sur les subventions de l'État plutôt que les fonds de la commune. Cela peut entraîner des délais assez longs nuisant au paiement des ouvriers.²¹⁰⁴

Les difficultés s'accroissent encore dans les cas où les ressources municipales sont des emprunts ou des impositions extraordinaires nécessitant certaines autorisations qui vont dans ce cas retarder l'organisation des ateliers²¹⁰⁵. Concernant les impositions extraordinaires, le problème se pose en Isère et notamment dans l'arrondissement de la Tour du Pin où « *la majeure partie de ces fonds proviendra de votes d'impositions extraordinaires* »²¹⁰⁶. Ordinairement, des formalités particulières sont exigées pour autorisations. Mais au cours des années 1850 il a été pris l'habitude d'y déroger et d'alléger considérablement la procédure²¹⁰⁷. Mais bien que les documents à fournir soient plus légers, le préfet de l'Isère n'est pas moins attentif à la pertinence de l'utilisation de ce type de ressources. En particulier il vérifie que l'imposition est bien votée pour financer exclusivement les ateliers de charité et non d'autres dépenses de la commune qui leur permettrait ainsi d'échapper à la procédure normale et contraignante d'autorisation des impositions extraordinaires²¹⁰⁸. Par ailleurs, sur la directive du gouvernement, il est

émargé afin que je puisse moi-même en faire la dépense en attendant que M. le receveur municipal soit autorisé à me le rembourser ». ADI 4Z122, Lettre du maire d'Estrablin au sous-préfet de l'arrondissement de Vienne du 19 septembre 1856.

²¹⁰⁴ Réagissant à une note du receveur municipal de la commune de Saint-André-d'Embrun qui explique qu'il ne peut acquitter le mandat de paiement des ouvriers pour les travaux faits, le préfet s'adressant au receveur général du département explique qu'« *au 7ème mois de l'année le receveur devrait avoir recouvré environ les 5/12 au moins de ces ressources, soit 1500 f. environ pour les ateliers de charité et pouvoir subvenir sur les seules fonds de la commune au paiement du mandat qui a été émis. Je vous prie M. le receveur général de vouloir bien rappeler à M. Andréoly que les mandats pour ateliers de charité doivent être payés d'urgence sous peins de déroger au but que le gouvernement s'est proposé en créant du travail pour la classe pauvre. Le receveur municipal de St André les Embrun devra en conséquence prendre les mesures nécessaires pour acquitter sans plus de délai le mandat dont il s'agit* ». ADHA 3O14398, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au receveur général du 21 juillet 1854.

²¹⁰⁵ Nous avons évoqué plus haut les directives du ministre de l'Intérieur qui incite à privilégier les fonds libres du budget municipal ou les souscriptions volontaires plutôt que les impositions extraordinaires ou les emprunts. Cf. *Supra* p. 532 et s.

²¹⁰⁶ ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 29 octobre 1855.

²¹⁰⁷ Pour les ateliers de 1856 le sous-préfet de la Tour du Pin demande si l'ensemble des formalités demandées par la circulaire du 12 août 1853 du préfet doivent être remplies ou si une simple délibération est suffisante pour autoriser les impositions « *comme les années précédentes lors de la création d'ateliers de charité* ». ADI 6X10, Lettre du sous-préfet de la Tour du Pin au préfet de l'Isère du 29 octobre 1855. Le préfet répond par l'affirmative, en expliquant que « *la seule production de la délibération prise par le conseil municipale d'une commune, assisté des plus imposés, pour voter une imposition en vue de créer des ateliers de charité, est suffisante pour l'autorisation de ces impôts* ». Par conséquent, on voit que pour se plier aux exigences des ateliers de charité on accepte des dérogations aux formalités administratives. ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de la Tour du Pin du 5 novembre 1855.

²¹⁰⁸ À propos de plusieurs dossiers de communes de l'arrondissement de la Tour du Pin le préfet explique que « *les sommes votées étaient supérieures à celles qui doivent être réellement dépensées par voie*

exigé qu'à côté de ces impositions extraordinaires, des avances soient faites par les habitants aisés de la commune afin que les ateliers puissent être organisés dès que les besoins se font sentir sans attendre la réalisation de l'imposition²¹⁰⁹. Enfin, en dernier lieu le ministre peut toujours refuser d'autoriser ces impositions s'il juge qu'elles mettent en péril les finances des communes²¹¹⁰. Bien que des dispositions soient prises pour éviter les retards, tout problème n'est pas exclu. Ainsi, à propos d'emprunts contractés auprès de la caisse des dépôts et consignation, les formalités exigées pour leur réalisation font que dans certaines communes des Hautes-Alpes en 1854 (Montbraud, La Faurie et Saint-

d'ateliers de charité et qu'une grande partie était destinée à acquitter, soit les contingents de ces communes pour l'exécution de divers chemins intermédiaires, soit des acquisitions de terrain ». Aussi, les votes « ont pour objet deux catégories de dépenses dont les diverses origines comportent des instructions différentes et la formation de dossiers parfaitement distincts les uns des autres » et le préfet de préciser que « pour les ateliers de charité, je puis moi-même, au terme d'instructions ministérielles récentes, approuver les prêts particuliers et je n'ai plus alors qu'à proposer purement et simplement au ministre, sur le vu d'une délibération municipale prise avec le concours des plus imposés, l'autorisation des impôts destinés au remboursement de ces prêts, tandis que ce mode de procéder, permis uniquement en vue des circonstances actuelles, ne peut être appliqué aux impôts et emprunts pour les autres dépenses qui doivent faire l'objet d'une instruction spéciale suivant les formes ordinaires ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de la Tour du Pin du 31 janvier 1856. Le préfet précise enfin que « pour que les communes qui nous occupent, puissent participer au crédit de 10 millions, il faut qu'elles produisent purement et simplement des délibérations spéciales à la création d'ateliers de charité sans que ces délibérations se réfèrent à d'autres votes qui n'ont encore été l'objet d'aucune instruction ou qui se rapportent à des affaires étrangères à l'assistance des classes nécessiteuses ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de la Tour du Pin du 5 mars 1856.

²¹⁰⁹ « Veuillez en conséquence insister auprès des communes qui ont voté des impositions pour qu'elles votent en même temps des emprunts équivalents, à moins que ces communes aient l'assurance de trouver soit des entrepreneurs de travaux, soit des habitants aisés qui leur feront l'avance des sommes à dépenser ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère au sous-préfet de la Tour du Pin du 5 novembre 1855. De même le préfet explique aux maires du département « qu'une pareille ressource ne saurait répondre aux besoins urgents du moment si elle n'est accompagné du vote d'un emprunt. En effet, le recouvrement d'une imposition extraordinaire ne s'opérant que par douzième, éprouve, dans sa réalisation, une lenteur inévitable qui en détruit toute l'opportunité et l'efficacité. Il est donc indispensable que tout vote de centimes additionnels soit accompagné du vote d'un emprunt qui, après avoir assuré des ressources immédiates, s'éteint ensuite successivement avec le produit de l'imposition. Je vous invite donc à ne m'adresser des projets d'imposition qu'autant qu'ils embrasseront en même temps un vote d'emprunt. Ce n'est qu'à cette condition qu'il me sera possible d'y donner suite et d'avoir égard à ce sacrifice dans les répartitions de la subvention qui sera attribuée au département sur le crédit de 10 millions, à moins cependant que les communes qui se borneront à voter des centimes aient l'assurance de trouver soit des entrepreneurs de travaux soit des habitants aisés qui leur feront l'avance des sommes à dépenser, sauf pour les uns et les autres, à y être remboursé au fur et à mesure de la rentrée de l'imposition ». ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux maires du département du 5 novembre 1855.

²¹¹⁰ C'est ce qui s'est produit pour les communes de Corps, Ambel, Prébois et Sainte Luce, le ministre explique qu'il n'a pas pu « faire autoriser les impositions votées par ces communes à cause de la durée et surtout de la quotité excessives de ces impositions combinées avec celles qui les frappent déjà ». Le ministre explique en effet que les sacrifices faits par les communes sont nécessaires mais ne doivent pas aller jusqu'à risquer de mettre en péril le fonctionnement des administrations locales. « La cherté momentanée des subsistances exige, sans doute, que les communes s'imposent des sacrifices pour atténuer les privations de la classe laborieuse et indigente ; mais les besoins d'une seule année malheureuse ne sauraient justifier des charges aussi lourdes et aussi prolongées, qui mettraient les administrations locales dans une impossibilité absolue de pourvoir, aux dépenses extraordinaires et aux nécessités du service communal ». ADI 6X10, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de l'Isère du 9 avril 1856.

Firmin) « *les travaux sont terminés et les ouvriers attendent la réalisation de l'emprunt pour recevoir leurs salaires* »²¹¹¹.

La récurrence de ce problème de paiement tardif des ouvriers est donc manifeste en Dauphiné et ses causes reposent essentiellement sur les délais qu'imposent les formalités exigées pour s'assurer que les fonds sont bien utilisés pour les travaux prévus. Plus rarement mais encore plus gênant pour les indigents valides, certains dysfonctionnements administratifs, parfois frauduleux, les privent purement et simplement des secours dont ils auraient dû bénéficier.

b. Des salaires non reçus

Les fonds destinés aux ateliers de charité une fois distribués entre les communes ne seront pas nécessairement employés pour la réalisation des ouvrages prévus et par conséquent non utilisés pour verser des salaires aux indigents. En effet, les fonds de charité doivent être utilisés dans certain temps de l'année, celui où le chômage est le plus fort. Le respect scrupuleux de cette règle en théorie favorable aux indigents peut pourtant avoir des conséquences qui leur sont défavorables en faisant perdre le bénéfice de ces fonds aux communes jugées retardataires (α). Par ailleurs, ce retrait n'est pas toujours motivé par un non-respect des directives administratives. Il peut également intervenir de manière frauduleuse si les fonds sont détournés de leur destination, c'est-à-dire du paiement de salaires, par des administrateurs peu scrupuleux (β).

a. Le non-emploi des fonds dans le temps imparti

Les travaux de charité sont destinés à faire face à des situations de chômage exceptionnellement graves dont nous avons vu qu'elles se situent essentiellement pendant la « mauvaise saison » c'est-à-dire en hiver. Par conséquent, une des conditions pour que les ateliers de charité remplissent leur fonction de traitement de la pauvreté valide est de

²¹¹¹ ADHA 1X396, Tableau des communes dans lesquelles l'emploi des ressources locales et des subventions de l'État était en retard à l'époque du 14 août 1854 dressé par l'agent voyer en chef le 2 octobre 1854. Plus généralement le préfet note « *qu'un embarras a surgi pour 8 communes, de la difficulté de réaliser des emprunts à la caisse de dépôt et de consignation qui exige des formalités non prévues dans le principe* ». ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 18 juillet 1854.

les organiser dans le temps où les besoins sont les plus forts. Le respect de cette directive sera particulièrement surveillé en 1854. Au mois de juin, le ministre de l'Intérieur demande aux préfets de lui envoyer les comptes-rendus de l'emploi des subventions qui leur ont été attribuées²¹¹². Mais plusieurs mois après sa demande, il constate que bien peu d'entre eux ont répondu à sa circulaire. Pour le ministre il ne fait aucun doute que ce retard « *provient de ce que les subventions ne sont pas entièrement dépensées et que les communes continuent à en faire l'emploi, ou espèrent même en profiter plus tard* ». Or, pour le ministre, le retard est dû au fait qu'« *on n'a pas bien saisi dans certains départements, la pensée qui avait porté le gouvernement à ouvrir des crédits extraordinaires pour encourager l'exécution de travaux de charité. Son but a été moins de créer ces travaux pour eux-mêmes que de secourir les indigents valides en leur procurant, pendant la crise alimentaire, un moyen honorable de pouvoir à leur subsistance. Mais aujourd'hui, lorsque les travaux de l'agriculture sont en pleine activité et qu'une baisse notable de prix s'est produite sur tous les marchés de grains, les circonstances difficiles où se trouvaient les indigents valides n'existent plus, et dès lors les secours extraordinaires de l'État doivent cesser* »²¹¹³. Par conséquent, le ministre demande de solder les comptes en réglant ce qui revient à chacune des communes en proportion des travaux réalisés et en faisant retour au Trésor des subventions revenant aux communes qui n'ont pas encore commencé leurs travaux²¹¹⁴.

Toutefois, à en croire les préfets dauphinois, cette règle imposant une saison précise à l'emploi des fonds n'est pas forcément en adéquation avec les besoins locaux. Ainsi dès le mois de mai 1854 la commune de Péage en Isère demande à pouvoir employer la somme en novembre car c'est à ce moment qu'il y aura le plus d'ouvriers

²¹¹² Le ministre de l'Intérieur prévient les préfets qu'ils doivent « *préparer les éléments du compte à rendre à l'Empereur de l'emploi des crédits extraordinaires de 8 millions, ouverts pour favoriser la création d'ateliers de travail dans les communes pendant la disette* ». Pour cela il leur demande de lui fournir des renseignements concernant les ressources locales et gouvernementales employées, les travaux réalisés, le montant des ressources non employées et des observations éventuelles. ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 juin 1854.

²¹¹³ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 9 septembre 1854.

²¹¹⁴ « *En conséquence, je vous invite, M. le préfet, à régler définitivement, dès la réception de cette dépêche, les sommes qui reviennent aux communes de votre département sur les subventions qui leur ont été allouées par décisions ministérielles. La quote-part à délivrer à chacune d'elles doit, conformément à mes instructions, être fixée proportionnellement aux dépenses qu'elle aura faites pour ce service. Quant aux subventions que vous avez distribuées directement, pour travaux de charité, aux communes qui n'avaient pu s'imposer aucun sacrifice, vous préviendrez les mairies de ces communes que les portions de ces subventions qui n'auraient pas été dépensées au 1^{er} octobre prochain, seront reversées à la caisse du receveur général* ». Ibid.

sans travail²¹¹⁵. Mais le sous-préfet de Vienne refuse, et exprime la contradiction existant entre le but de la mesure et l'obligation d'employer cette somme dans un certain délai. Il avance en effet que si le maire attend novembre pour utiliser la subvention il s'expose « à perdre cette ressource qui est spécialement destinée à venir en aide aux ouvriers nécessiteux ». Or, après avoir spécifié à qui est destiné la subvention il estime que « les ouvriers les plus valides sont certainement occupés en ce moment, mais il en reste d'autre qui par suite de leur âge ou des infirmités dont ils sont atteints, ont besoin d'être secourus »²¹¹⁶. L'impression domine qu'il faut à tout prix utiliser ces fonds à la sortie de l'hiver même si ce n'est pas le moment le plus critique pour tous les pauvres valides. Et la commune de Péage ne semble pas la seule dans ce cas puisque le préfet de ce département affirme en réaction à la circulaire du ministre que « les communes qui n'ayant pu jusqu'à présent faire exécuter les travaux comptaient ouvrir des ateliers de charité pendant les mauvais jours des trois derniers mois de l'année »²¹¹⁷. Cependant, conscient que les communes risquent de perdre leurs subventions si elles ne sont pas utilisées avant mi-octobre, il va demander aux maires et aux agents voyers de hâter les travaux pour les terminer avant cette période²¹¹⁸. Dans la Drôme la menace de retrait porte sur l'ensemble des 25 000 francs affectés au département suite au décret du 26 février 1854. En effet, le préfet explique au ministre qu'il n'a pas « réparti le crédit de 25 000 f. à l'époque [qu'il avait] indiqué ». Il justifie cela par le fait qu'une répartition au printemps n'aurait été sans aucun résultat puisque c'est précisément à ce moment que les travaux de la campagne

²¹¹⁵ « Je suis chargé par le corps municipal du Péage [...] de vous faire observer qu'il serait plus avantageux à la commune de faire toucher cette somme aux ouvriers sans travail, à l'époque où commence la saison malheureuse de l'année, c'est-à-dire à dater de novembre prochain. Pour le moment tous les bras valides sont occupés, soit aux travaux des champs soit au chemin de fer ». ADI 4Z122, Lettre du maire de Péage au sous-préfet de Vienne du 30 mai 1854.

²¹¹⁶ ADI 4Z122, Lettre du sous-préfet de Vienne au maire de Péage du 2 juin 1854.

²¹¹⁷ ADI 6X9, Lettre du préfet à l'agent voyer en chef du 15 septembre 1854.

²¹¹⁸ Il demande ainsi, à l'agent voyer en chef de vouloir bien « dans l'intérêt de ces communes inviter vos agents à seconder les maires, à les presser au besoin dans l'organisation de nouveaux ateliers pendant les 15 à 20 jours qui nous restent ». ADI 6X9, Lettre du préfet à l'agent voyer en chef du 15 septembre 1854. Le préfet met en demeure également les maires qui n'ont pas utilisé leur subvention : « Votre commune est du petit nombre de celles qui n'ont point encore commencé ou terminé les travaux à raison desquels il lui a été accordé une subvention sur les fonds d'ateliers de charité. Je crois devoir vous informer que si d'ici au premier octobre prochain les travaux ne sont pas achevés ou suffisamment avancés pour me permettre de faire verser dans la caisse municipale la subvention allouée, elle sera restituée au trésor. Je vous invite par conséquent dans l'intérêt de votre commune et de ses habitants malheureux à prendre immédiatement des dispositions pour que par la création de travaux ou la continuation active de ceux déjà entrepris, je puisse donner au secours sa première destination. Je compte sur votre empressement pour faire dans cette circonstance tout ce qu'il dépendra de vous et j'espère que vous ne voudrez pas avoir à vous reprocher un retard qui ferait perdre à la commune la subvention qui lui était acquise ». ADI 6X9, Lettre du préfet aux maires non datée.

reprennent et que personne ne manque de travail²¹¹⁹. Le préfet estime qu'il faut attendre « *le milieu du mois d'octobre* » pour qu'il soit « *possible de réunir les cultivateurs malheureux pour les faire participer à la distribution des secours par l'exécution de travaux utiles* »²¹²⁰. Il demande ainsi au ministre de l'Intérieur de lui maintenir la possibilité d'utiliser ces fonds. Malheureusement nous ne savons pas quelle a été la réponse du ministre.

L'hypothèse d'un refus de maintenir les fonds non employés est toutefois envisageable si l'on observe la situation du département des Hautes-Alpes. En effet, dans ce département le retard dans l'emploi des fonds est encore plus important puisqu'au 15 août 1854 seul le tiers des 186 communes subventionnées a terminé les travaux projetés et les deux autres tiers ont exécuté les travaux pour moitié²¹²¹. Mais là encore le préfet insiste pour dire que cet état de fait n'est pas dû à la mauvaise volonté des communes où à l'absence de besoins. Dans les trois premiers mois de l'année « *les ateliers de charité n'ont pas pu être organisés* » du fait des conditions climatiques empêchant tous travaux, le préfet expliquant en effet que « *la rigueur du froid et l'abondance de neige ne permettent aucun travail régulier* ». Par ailleurs, le début du printemps n'est pas plus favorable dans la mesure où « *dans cette période encore les occupations agricoles et l'emploi des prestations en nature ont absorbé presque tous les bras, et n'ont laissé sur les ateliers de charité qu'un très petit nombre d'ouvriers en général peu valides* »²¹²². Les travaux ordinaires faisaient que les ateliers de charité n'étaient pas nécessaires. Ils avaient également des conséquences sur la disponibilité des agents voyers : l'agent voyer en chef signale en effet que ceux « *qui étaient occupés à la surveillance des prestations en nature n'ont pu diriger, pendant les mois de février, mars, avril, mai et juin, qu'un petit nombre d'ateliers de charité afin de pas compromettre le bon emploi des prestations et des ressources en argent* »²¹²³. Mais pour le ministre de l'Intérieur ces explications ne valent pas. Bien au contraire, le non-emploi des fonds dans les Hautes-Alpes « *semble démontrer que plusieurs communes ont exagéré leurs besoins afin d'obtenir de plus fortes*

²¹¹⁹ « *En distribuant les fonds au printemps, moment où les travaux de la campagne commencent à être en pleine activité dans nos contrées, il eut été très difficile, dans presque toutes les communes de trouver des inoccupés* ». ADD 151X2, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 18 septembre 1854.

²¹²⁰ ADD 151X2, Lettre du préfet de la Drôme au ministre de l'Intérieur du 18 septembre 1854.

²¹²¹ ADHA 1X396, « *Rapport de l'agent voyer en chef du département au sujet des ateliers de travail ouverts sur les chemins vicinaux en 1854 au moyen des ressources des communes et des subventions de l'État* » daté du 14 août 1854.

²¹²² ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 18 juillet 1854.

²¹²³ ADHA 1X396, « *Rapport de l'agent voyer en chef du département au sujet des ateliers de travail ouverts sur les chemins vicinaux en 1854 au moyen des ressources des communes et des subventions de l'État* » daté du 14 août 1854.

subventions » et déplore que « *quelques unes de ces communes qui ont reçu des subventions importantes, n'ont pas fait exécuter une seule journée de travail* ». Aussi, indifférent aux « *motifs qui ont osé retarder l'exécution des travaux de charité* », il estime que « *les circonstances difficiles en vue desquelles le Gouvernement a ouvert les crédits extraordinaires, n'existent plus : les travaux de l'agriculture sont en pleine activité et une baisse notable de prix s'est produite sur les marchés de grains. Ce ne serait donc plus répondre au but que se proposait le Gouvernement que d'employer maintenant les subventions qu'il a accordées pour secourir les indigents en leur procurant du travail pendant la mauvaise saison* ». Il décide donc de ne pas délivrer les subventions aux communes qui n'ont pas encore commencé les travaux et de ne délivrer aux communes où ils sont en cours d'exécution qu'une part proportionnelle aux travaux déjà faits²¹²⁴. Ainsi, le préfet avertit les communes d'Aspres les Veynes, La Faurie, Montbrand, Barcelonnette, Chaudun, Saint-Firmin, Mereuil, Lettret, Saint-Jean-Saint-Nicolas, La Grave, Chateauneuf d'Oze qui n'ont pas commencé les travaux que la subvention ne leur sera pas délivrée. Puis, il avertit celles de Saint-Julien-en-Beauchêne, Gap, Lardier, Veynes et Embrun qu'ils ne recevront qu'une part de la subvention proportionnelle aux dépenses qu'ils ont déjà faites mais que le reste retournera dans les caisses du Trésor²¹²⁵. Malgré les réclamations du préfet, aucune exception ne sera faite et si certaines des communes privées de subventions souhaitent organiser tout de même des ateliers de charité elles devront le faire grâce à leurs seules ressources municipales²¹²⁶. La conséquence de la décision du préfet est donc que les ouvriers de ces communes perdent le bénéfice de la subvention qui aurait dû leur être versée en salaire.

²¹²⁴ ADHA 1X396, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 9 septembre 1854.

²¹²⁵ ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des communes susmentionnées du 12 septembre 1854.

²¹²⁶ Le ministre admet que les fonds ne soient pas retirés aux communes si le préfet justifie « *que la cherté des subsistances et l'insuffisance des travaux ordinaires commandent impérieusement d'y exécuter encore des travaux de charité* ». ADHA 1X396, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 9 septembre 1854. Aussi, le préfet des Hautes-Alpes espère bénéficier de cette exception en mettant en avant, d'une part, le fait que « *l'ajournement ou le non achèvement des travaux projetés ou entrepris dans ces communes ne peut leur être amputé et provient conséquemment de l'impossibilité où elles ont été de réaliser leurs emprunts à la caisse des dépôts et consignations dans un bref délai* » et d'autre part, pour les communes d'Aspres les Veynes, la Faurie, Montbrand, Saint Julien en Beauchêne, Gap et Veynes, que « *les ravages causés par le choléra pendant les mois de juillet et d'août* » ont empêché les autorités d'entreprendre les travaux. ADHA 1X396, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 19 septembre 1854. Mais rien n'y fait, le ministre refuse d'accéder à la demande du préfet. Il affirme que les raisons invoquées « *n'infirmait pas les considérations sur lesquelles s'appuie [sa] décision* ». Le ministre maintient donc ses instructions et précise que les travaux projetés par les communes « *ne pourront être continués qu'au moyen des seules ressources municipales* ». ADHA 1X396, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 26 septembre 1854.

Les règles concernant la période de mise en place des ateliers de charité n'a pas toujours été aussi rigide. Ainsi alors que la circulaire du 6 octobre 1817 annonce des subventions destinées à être employées « *pendant l'hiver prochain* »²¹²⁷, le préfet des Hautes-Alpes n'hésite pas à en programmer l'utilisation pour la sortie de l'hiver dès le retour du printemps²¹²⁸. On peut penser que comme sous la Révolution²¹²⁹ et conformément à ce que soutiendra le préfet en 1854, les conditions climatiques imposent d'attendre que l'hiver passe pour entamer des travaux de terre. En même temps, le retour du beau temps est également synonyme du début des travaux agricoles et certaines autorités locales précisent au préfet qu'il n'est pas pertinent d'y organiser des ateliers de charité, les ouvriers étant occupés aux travaux agricoles²¹³⁰. Mais ce n'est pas un problème pour le préfet qui précise qu'il n'y a pas de limite de temps à l'emploi de ces fonds et que c'est aux maires et au comité de bienfaisance de déterminer à quel moment il est plus utile selon eux d'organiser les ateliers « *dans l'intérêt de la classe indigente et dans celui de la commune* »²¹³¹. Le même phénomène a pu se passer dans le département de la Drôme en 1835 où le préfet accepte que la commune de Saint-Vallier emploie les subventions en automne et non en hiver²¹³². La rigidité des règles concernant la saison

²¹²⁷ ADHA 3014386, Circulaire du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 6 octobre 1817.

²¹²⁸ « *Je désire donc, Monsieur, pour ce dernier objet que votre état me présente l'importance des travaux qui s'exécutent ou de ceux qu'on peut exécuter dès le retour du printemps. Et la somme que vous jugeriez convenable de leur appliquer, en combinant ce que la justice distributive peut réclamer, avec le plus ou moins d'aisance des communes ou des intéressés* ». ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 19 janvier 1818.

²¹²⁹ Cf. *Supra* p. 293 et s.

²¹³⁰ Le juge de paix du canton de Veynes note en effet que « *la classe indigente est occupée à l'arrivée de la belle saison à la culture de leurs petites propriétés, à préparer la terre pour faire leur légume et jardinage, ceux qui n'ont pas de propriété sont employés par ceux qui en ont besoin et préfèrent aller faire leur journée chez les particuliers qui les nourrissent que de travailler à un atelier* ». ADHA 3014386, Lettre du juge de paix du canton de Veynes au préfet des Hautes-Alpes du 27 février 1818. De même le maire de Montelus explique qu'il ne peut organiser d'ateliers de charité car « *dans ce moment tout le monde est extrêmement occupé pour faire leurs semailles de travaux ou jardinage* ». ADHA 3014386, Lettre du maire de Montelus au préfet des Hautes-Alpes du 26 avril 1818.

²¹³¹ C'est ce que répond le préfet aux interrogations du maire de Montelus : « *Vous aurez donc tout le temps que vous pourrez désirer pour faire l'emploi de cette somme en travaux utiles. Je me repose sur vous et sur les membres du comité sur la destination la plus avantageuse à donner à ce secours dans l'intérêt de la classe indigente et dans celui de la commune* ». ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de Montelus du 29 avril 1818.

²¹³² Le maire de Saint-Vallier explique que « *la douceur de l'hiver, qui a permis de continuer, pendant cette saison, les travaux de la campagne, d'employer la plupart de nos manœuvres, ne m'aurait pas permis d'achever cette opération et la laisser commencée, sans se terminer, aurait été plus nuisible qu'utile* ». ADD 151X2, Lettre du maire de Saint Vallier au préfet de la Drôme du 22 août 1835. Par conséquent, il demande au préfet de la Drôme si contrairement aux prescriptions de son prédécesseur « *indiquant que ces travaux devaient être faits pendant la mauvaise saison* » il pouvait les employer à la fin du mois d'août, « *moment favorable* » durant lequel « *les travaux agricoles, étant suspendus, entre la fin de la récolte du blé et la vendange* » les manœuvres se retrouvent sans travail. Le préfet approuve cette utilisation des fonds en adéquation avec les besoins des manœuvres. ADD 151X2, Lettre du maire de Saint-Vallier au préfet de la Drôme du 22 août 1835.

d'emploi des fonds de charité n'est pas toujours motivée par des préoccupations liées à la prise en charge de l'indigence valide. Ainsi lors de l'utilisation des fonds issus de la circulaire du 21 octobre 1830 dans les Hautes-Alpes, le préfet entend retirer les fonds aux communes qui ne les auraient pas employés avant le 30 septembre 1831 date à laquelle l'exercice budgétaire de 1830 est clos. Le préfet les informe que « *attendu que vous n'avez pas fait emploi de la somme que j'avais accordé à votre commune [...] pour être dépensés en atelier de charité [...] j'ai retiré cette somme* ». Désormais ces communes ne doivent « *plus compter sur ce secours pour les travaux [qu'elles seraient] dans le cas de faire exécuter* »²¹³³. Cette somme retirée est ensuite « *affectée à des travaux de même nature exécutés dans d'autres localités en temps utiles* »²¹³⁴. Ainsi les fonds attribués aux communes d'Arvieux et d'Orcières leur ont été retirés pour être affectés aux communes d'Embrun et de Briançon « *pour les travaux de charité en cours d'exécution* »²¹³⁵. Ces fonds peuvent également rentrer « *dans la caisse du trésor* ». La même menace a pesé sur la ville de Gap²¹³⁶. Une nouvelle fois la conséquence est que certaines communes se voient retirer le bénéfice de cette subvention qui constituera autant de fonds non distribués en salaires alors que des besoins pouvaient exister après cette date du 30 septembre. C'est la situation qui est décrite dans la ville du Poët dans laquelle le maire justifie le non emploi des fonds à la mi-juillet par le fait que « *depuis le mois de mars jusques au mois d'octobre tous les individus qui sont dans la commune restent constamment employés à la culture des terres* ». Par conséquent, les ateliers de charité n'auraient aucune utilité, c'est pourquoi il a souhaité réserver l'emploi des fonds aux « *mois d'octobre, novembre et décembre qui est la saison qui gênera le moins l'exploitation et où là classe indigente manque totalement de travail* »²¹³⁷. Mais le préfet n'entend pas faire d'exceptions et refuse cet emploi en expliquant « *qu'à cette époque les*

²¹³³ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires de Saint Pierre d'Argençon, de Sainte Marie, de Noyer du 17 septembre 1831.

²¹³⁴ *Ibid.*

²¹³⁵ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 17 septembre 1831.

²¹³⁶ « *Il reste à ma disposition une somme de 150 f. qui devait être employées en atelier de charité pour occuper la classe indigente pendant l'hiver dernier et que des communes n'ont pas dépensé en temps utile. Comme des travaux de charité ont été exécutés dans la commune de Gap et qu'il s'en exécute encore, je vous prie de l'adresser le plus tôt possible des états de journées émargés et dressés dans la forme de ceux fournis pendant l'hiver, présentant une dépense égale à la somme ci-dessus. Le délai pour l'ordonnancement par mandats sur les fonds de l'exercice 1830 expirant le 30 de ce mois, il n'y a aucun moment à perdre pour m'adresser les états dont il s'agit* ». ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de Gap du 17 septembre 1831.

²¹³⁷ ADHA 3O14419, Lettre du maire de la commune du Poët au préfet des Hautes-Alpes du 16 juillet 1831.

fonds seront annulés ». Il enjoint donc le maire à justifier de la réalisation des travaux dans les délais indiqués²¹³⁸.

Il est difficile de dire dans quelle mesure les justifications du préfet des Hautes-Alpes en 1854 sont totalement sincères et l'inflexibilité du ministre parfaitement juste. D'un côté, le ministre se refuse à considérer que l'organisation des ateliers de charité pourrait être pertinente à divers moments de l'année adoptant une attitude rigide éloignée des besoins locaux. De l'autre, sa méfiance quant au détournement probable des fonds des ateliers de charité vers d'autres buts peut être compréhensible. Nous l'avons vu précédemment, la tentation est grande pour les communes de prendre pour prétexte l'aide aux indigents valides de manière à recevoir des fonds leur permettant de réaliser des ouvrages d'utilité communale en soulageant d'autant l'utilisation de leurs ressources locales²¹³⁹. Parfois, ce sont de véritables cas de détournements frauduleux que l'on peut rencontrer dont la conséquence est toujours la même : la privation pour les indigents valides des salaires qu'ils auraient dû recevoir.

β. Le détournement frauduleux des fonds de charité

Selon l'étude de Marie-Françoise Brun-Janssem sur le conseil de préfecture de l'Isère au XIX^e et début du XX^e siècle, « *les faits de corruption, d'intimidation, de pression se présentent très souvent et sous tous les régimes* » dans ce département²¹⁴⁰. Ils sont particulièrement fréquents au moment des élections municipales où « *les dons, les distributions d'argent, de boissons et les promesses de bon repas sont les moyens les plus fréquemment utilisés pour corrompre les électeurs* »²¹⁴¹. Dans ce cadre, les fonds destinés aux secours des pauvres de la commune semblent avoir été l'une des ressources de cette corruption. L'auteur évoque ainsi l'annulation par le conseil de préfecture de l'Isère de l'élection de la commune de Pont Evêque en 1908 car il a été constaté que « *des secours avaient été distribués par le maire assisté du garde-champêtre, au moyen de fonds provenant de legs aux pauvres de la commune, à des individus régulièrement désignés*

²¹³⁸ ADHA 3014419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de la commune du Poët du 20 août 1831.

²¹³⁹ Cf. *Supra* p. 532 et s.

²¹⁴⁰ Marie-Françoise Brun-Janssem, *Le conseil de préfecture de l'Isère (an VIII-1926)*, C.H.R.E.S.I., Grenoble, 1975, p. 101.

²¹⁴¹ *Ibid.*, p. 102.

comme ayant droit de participer aux secours ainsi accordés, mais cinquante-deux jours seulement après la réception des fonds et quelques jours avant l'ouverture du scrutin »²¹⁴². L'utilisation de fonds destinés aux ateliers de charité ne révèle pas aussi clairement de tels cas de corruption. Toutefois, certains indices laissent penser que les fonds des ateliers de charité, sans avoir nécessairement été utilisés pour des actes de corruption, n'ont pas servi en salaires pour les indigents. C'est le cas en Isère lorsque le préfet décide en 1857 de modifier les formalités de mandatement des fonds aux communes. Puisque la subvention n'est pas soumise à une condition de contrepartie, elle est directement versée dans la caisse du receveur municipal avant que les travaux aient été réalisés. En effet, en même temps qu'il annonce aux communes la somme pour laquelle elles sont comprises, il explique qu'il « *transmettra incessamment le mandat de cette somme au receveur général qui le fera parvenir au receveur municipal de votre commune* ». C'est ensuite aux maires de se « *concerter, avec le receveur municipal pour le paiement du salaire des ouvriers* »²¹⁴³. Le préfet n'a donc pas véritablement de contrôle sur l'utilisation de la subvention, contrairement aux périodes précédentes, il ne la transmet pas après avoir reçu les états de journées. Il effectue simplement un contrôle *a posteriori* une fois les travaux terminés puisqu'il demande aux maires de lui adresser « *ensuite, pour justifier la dépense, un état émargé par les ouvriers occupés sur les ateliers* »²¹⁴⁴. Il semble que cette mesure soit plutôt favorable aux ouvriers puisque toutes les formalités des années précédentes qui rendaient difficile un paiement rapide des ouvriers sont supprimées. Pourtant, elle semble plutôt avoir produit un résultat inverse en privant les ouvriers des salaires qui leur étaient destinés. En effet, l'année suivante, le préfet rétablit une procédure où les secours ne seront versés dans la caisse municipale que sur la production « *par les communes qui auront ouvert des ateliers de charité, d'un double de l'état de journées dûment émargé par les ouvriers qui y auront été employés. Cet état devra arriver au montant du secours alloué, augmenté s'il y a lieu, de l'allocation votée par les conseils municipaux sur les fonds communaux pour concourir à cette œuvre d'assistance* »²¹⁴⁵. Le rétablissement de cette procédure n'est pas dû au hasard et l'on peut formuler l'hypothèse que celle-ci a pour raison d'être les détournements de fonds qui se sont produits. En effet, le préfet insiste dans de nombreuses lettres adressées aux maires ou aux sous-préfets pour qu'ils s'assurent que

²¹⁴² *Ibid.*

²¹⁴³ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux maires du 10 juin 1857.

²¹⁴⁴ *Ibid.*

²¹⁴⁵ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets du département du 15 février 1858.

« les secours tourneront réellement au profit des classes laborieuses et indigentes que le Gouvernement a eu en vue de soulager »²¹⁴⁶. Cette précision n'apparaissant pas au cours des périodes antérieures, on peut penser qu'elle est directement liée au changement de procédure de mandatement des fonds. Les maires disposant des fonds avant que les travaux ne soient réalisés, il est probable que certains d'entre eux aient été tentés d'en user pour un tout autre emploi que le paiement des salaires des ouvriers.

Nous avons évoqué précédemment l'existence de ces phénomènes de détournement des fonds des ateliers de charité dans la Drôme signalés par le sous-préfet de Die au cours des années 1853 à 1855²¹⁴⁷. De manière plus certaine, deux cas nous sont connus dans les Hautes-Alpes où les détournements de fonds sont avérés, à l'image des actes commis par le maire de la commune de Saint Clément en 1856. Ce dernier a produit un faux état de régie destiné à recevoir la subvention pour laquelle sa commune était comprise alors que les travaux prévus n'ont pas été exécutés. Le doute subsiste sur les motivations de ce détournement. Le sous-préfet d'Embrun émet l'hypothèse selon laquelle le maire aurait voulu profiter lui-même et faire profiter les membres du conseil de cette somme, le préfet pensant quant à lui que ce détournement avait pour but de payer des travaux exécutés antérieurement. Quoiqu'il en soit, le maire a trompé l'administration en votant une imposition fictive destinée uniquement à recevoir un secours de l'administration pour un objet tout autre que l'assistance aux indigents valides²¹⁴⁸.

Bien que les détails ne nous soient connus que pour ce seul cas, les propos du préfet des Hautes-Alpes laissent sous-entendre que ces problèmes de détournement de fonds ne sont pas isolés. Il explique en effet que « ces sortes de manœuvres sont malheureusement trop fréquentes dans les Hautes-Alpes et il importe qu'elles soient

²¹⁴⁶ ADI 6X10, Lettre du préfet de l'Isère aux sous-préfets du département du 15 février 1858. Mais cette mention apparaît dans de nombreuses autres lettres adressées aux sous-préfets et aux maires.

²¹⁴⁷ Cf. *Supra* p. 474 et s.

²¹⁴⁸ Le sous-préfet d'Embrun explique que « *considérant qu'il résulte de l'instruction de cette affaire que les travaux d'approvisionnement qui auraient dû être faits par ateliers de charité pour l'érection du clocher de l'Eglise de St Clément et pour déblayer le terrain derrière cette Eglise n'ont pas été exécutés ; Considérant dès lors que l'état de régie de ces travaux, produit par M. le maire de la commune de St Clément, est faux ; Considérant qu'en produisant un pareil état de régie à l'appui du mandat qu'il a délivré pour le paiement desdits travaux, le maire de St Clément a eu pour but de profiter et de faire profiter les membres de son conseil d'une partie de cette somme qui d'après l'affectation spéciale qu'elle avait reçue, devait être exclusivement répartie entre les nécessiteux de la commune* », il propose au préfet que « *le maire de la commune de St Clément soit suspendu provisoirement de ses fonctions pendant 2 mois* ». Ce dernier se range à l'avis du sous-préfet et arrête que « *le maire de St Clément est suspendu de ses fonctions* ». Il nuance toutefois les conclusions du sous-préfet en précisant qu'« *il résulte des documents de l'affaire que le but du maire n'a pas été de détourner l'argent à son profit, mais de le faire servir au paiement des travaux antérieurement exécutés, sauf à distribuer aux indigents la subvention de 110 f. allouée sur les fonds de l'Etat* ». ADHA 3014398, Avis du sous-préfet d'Embrun du 25 septembre 1856 et arrêté du préfet des Hautes-Alpes de novembre 1856.

frappées de mesures de rigueur dès qu'elles peuvent être constatées »²¹⁴⁹. Malgré cette injonction de semblables comportements se produisent à nouveau dans ce département en 1858 qui concernent cette fois la commune de Guillaume-Peyrouse et les 453 francs que cette commune a voté sur ses ressources pour financer les ateliers de charité. Il s'avère en effet que suite à la vérification des comptes de gestion de 1858 réalisée par des membres du conseil municipal de la commune, ces derniers constatent que sur « *un soi-disant atelier de charité ou une somme de 453 francs a été employée et où l'on a abusé de la confiance, de la bonne foi et de l'ignorance de plusieurs individus qui ont travaillé à cet atelier en leur faisant signer et voir, leurs noms seulement écrits mais non la somme pour laquelle ils étaient portés et qu'ils ne livraient pas d'après l'aveu qu'ils en ont fait quand on leur a demandé à chacun en particulier l'argent qu'ils avaient retiré* ». Ils ont pu constater que « *1° Armand Julien qui a signé d'après l'état qu'on a vérifié pour un somme de 30 f., il a déclaré n'avoir touché que 8 francs, 2° Tempier François a signé pour 30 f. et il n'a retiré que 10 francs, 3° Tempier Romain a signé pour 30 f. et il n'a touché que 2 francs, 4° Tempier Benjamin a signé pour 30 f. et il n'a retiré que 4 f. ; Dumas Marius a signé pour 40 f. et il n'a touché que 15,1 f., 6° Et enfin Chaix ou plutôt Rambaud Joseph qui a signé pour 38 f. et n'a retiré que 15,1 f.* »²¹⁵⁰. Les ouvriers des ateliers de charité n'ont donc pas reçu les sommes pour lesquelles ils ont émargé laissant ainsi penser que la différence entre les sommes qu'ils ont reçues et celles, plus importantes, qu'ils auraient dû recevoir ont été captées par des personnes étrangères à l'atelier. Ces faits ont été portés à la connaissance du préfet et de l'agent voyer en chef du département. Pourtant que ce soit l'une ou l'autre de ces autorités, toutes deux concluent à la même chose, il n'y a pas de responsable ni véritablement de fraude ou de détournement mais simplement une succession d'« *irrégularités très grave* ». Aussi ils n'adressent qu'un blâme à l'agent voyer d'arrondissement d'avoir laissé le soin à un simple cantonnier non assermenté de retirer les fonds et de les distribuer aux ouvriers et aux maires de ne pas avoir signalé les irrégularités dont il a eu connaissance puisqu'il était présent au moment de la paye des ouvriers avec l'agent voyer d'arrondissement²¹⁵¹.

²¹⁴⁹ ADHA 3O14398, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur de novembre 1856.

²¹⁵⁰ ADHA 3O14399, Lettre des membres du conseil municipal de Guillaume-Peyrouse au préfet des Hautes-Alpes du 3 juin 1859.

²¹⁵¹ Ainsi pour l'agent voyer en chef du département : « *De l'ensemble des renseignements recueillis, il semble résulter qu'il n'y a eu que des irrégularités très grave, puisque les quittances produites ne sont pas l'expression de la vérité, mais on ne peut cependant pas déduire des faits connus qu'il y ait eu concussion, tout se borne, nous le répétons, à des irrégularités fort regrettables. Faisant ici, aussi équitablement que possible la part de responsabilité de chacun nous disons : 1° que M. Didier, agent voyer d'arrondissement, et chargé en cette qualité de la direction des travaux, a accueilli trop légèrement les notes du sieur Chaix et*



La fonction des ateliers de charité est désormais clarifiée : le traitement de la pauvreté valide est la priorité, la réalisation de travaux utiles économiquement étant secondaire. Toutefois, ce constat est à nuancer au vue de la nature du secours versé aux nécessiteux. En effet celui-ci est très souvent insuffisant pour véritablement apporter une aide substantielle aux assistés. En effet, malgré l'affirmation de la primauté de la prise en charge de l'indigence et l'élaboration d'une réglementation destinée à la garantir, il apparaît qu'un minimum incompressible d'utilité est nécessairement pris en compte dans la mesure où il est inenvisageable que les fonds publics soient employés en pure perte. Cet impératif influe sur le salaire des ouvriers qui doit toujours refléter la réalité du travail produit par ces derniers avant d'être adapté à la réalité de leurs besoins. Or, ces ouvriers étant faibles, la durée de leur travail étant réduite et la volonté de ne pas concurrencer les travaux ordinaires imposant des prix de journées inférieurs à la normale, la production de ces ouvriers et par conséquent leur salaire ne peuvent être que tout à fait réduits.

a eu le tort grave de confier à un simple cantonnier, non assermenté la mission délicate de toucher les fonds et d'effectuer le paiement de la dépense. Cette mission devait être confiée à M. Rapellin, agent voyer secondaire de la circonscription ; 2° que M. le maire de Guillaume Peyrouse qui était présent à la paie des ouvriers, et qui, d'après sa déclaration, s'était aperçu des irrégularités signalées aujourd'hui, a eu le tort grave aussi de ne pas les signaler sur le champ à l'administration, alors qu'il eut été possible avant la mort de Chaix de vérifier les faits avec plus de certitude de découvrir la vérité ». ADHA 3014399, Rapport de l'agent voyer en chef du département du 13 septembre 1859. Pour le préfet des Hautes-Alpes : « De l'ensemble de ces renseignements il résulte qu'il y a eu dans l'emploi du crédit des irrégularités très graves et on ne peut plus regrettables, les quittances produites n'étant pas l'expression de la vérité. Cependant il ne paraît pas qu'on puisse déduire des faits connus aucun acte d'indélicatesse qui puisse être susceptible de motiver contre qui que ce soit d'autres poursuites. [...] par ailleurs cet agent [le cantonnier Chaix] m'a été universellement signalé comme n'ayant jamais donné lieu sous le rapport de l'intégrité au moindre soupçon ». Il adresse simplement un avertissement au maire lui demandant d'être plus vigilant : « je crois néanmoins devoir appeler votre attention d'une manière spéciale sur les conséquences graves que peut entraîner l'usage de donner des signatures en blanc et sur l'importance de vous abstenir dorénavant de délivrer des signatures de complaisance. J'ajoute que si antérieurement au 10 juillet 1858 vous avez adressé à l'agent voyer des états de régie en blanc, ces mêmes états vous ont été soumis une deuxième fois à la date du 9 août suivant, jour où les sieurs Chaix et Faure ont constaté avec vous que les ouvriers recevaient bien les sommes inscrites en regard de leur nom ; vous avez dû vous apercevoir alors des abus commis et c'est dès ce moment que vous auriez dû me les signaler ». ADHA 3014399, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de Guillaume-Peyrouse du 16 septembre 1859.

Le résultat de l'étude de ces ateliers de charité est donc paradoxal. Alors que le traitement de la pauvreté revient au cœur des préoccupations, celui-ci demeure imparfaitement rempli du fait de l'impossible mise à l'écart de la nécessité de réaliser un travail d'une certaine qualité. Mais si du point de vue de l'assistance, les ateliers de charité dauphinois n'apparaissent pas parfaitement satisfaisants, ils n'ont pas non plus réussi à convaincre du point de vue de l'utilité des travaux. Ils sont en effet l'objet de critiques mettant en cause leur capacité à produire des travaux de qualité. La réglementation des ateliers de charité contraignant à prendre en considération les intérêts des indigents valides est considérée comme empêchant un emploi parfaitement utile des fonds. L'équilibre que le XIX^e siècle a souhaité entretenir entre une assistance prioritaire et une utilité des travaux secondaire aboutit donc à un échec. La clarification des objectifs des ateliers de charité et leur hiérarchisation n'a pas permis de résoudre la contradiction fondamentale de l'institution. Parallèlement à la réforme des ateliers de charité et aux premiers signes de son insuffisance, le XIX^e siècle voit dès lors apparaître des manifestations de défiance, visant, non plus à essayer de réorganiser l'institution de manière à en corriger les dysfonctionnements, mais à sortir de son cadre pour envisager d'autres modalités d'assistance des indigents valides

Section 2.

Les ateliers de charité au XIX^e siècle : une forme inadaptée d'assistance par le travail

Les ateliers de charité ont été la principale institution d'assistance par le travail organisée au cours du XIX^e siècle. Mais dès que les premières difficultés rencontrées dans son organisation sont apparues, des vellétés de trouver d'autres voies pour secourir les pauvres valides se sont manifestées. Certaines sont mues par l'impossibilité de garantir l'utilité des travaux. D'autres en revanche, sont fondées sur le constat de son incapacité à remplir correctement sa mission de secours. Il s'est avéré délicat d'avoir une bonne connaissance de ces différentes initiatives. Bien souvent elles ne sont pas aussi formalisées que les ateliers de charité et ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique. Par ailleurs, elles ont généralement eu une durée de vie relativement courte se limitant parfois à une simple expérience d'une année. Ces diverses organisations ou expériences destinées à assurer l'assistance par le travail en dehors des ateliers de charité n'ont donc laissé que peu de documentations administratives (correspondances, délibérations, arrêtés etc.). Nos sources les concernant sont donc relativement pauvres mais ne sont pas pour autant dénuées d'intérêt. Elles permettent de montrer que les ateliers de charité ont très rarement fait l'objet d'un consensus au cours du siècle et n'ont cessé de provoquer des tentatives de s'en écarter.

Ces vellétés de porter secours différemment aux indigents valides sans travail apparaissent très tôt, quelques années seulement après les premières organisations d'envergure des ateliers de charité établies entre 1816 et 1818. Des fonds ayant été explicitement affectés à l'organisation de cette institution sont détournés de leur destination pour permettre la création d'autres modalités d'assistance par le travail (§1). Dans le même temps, commencent à se développer des manifestations de rejet des ateliers de charité encore plus affirmées de la part des pouvoirs publics. Elles prennent la forme d'une volonté d'abandon de l'assistance par le travail elle-même dont l'expression la plus définitive se produit dans les premières décennies du XX^e siècle (§2).

§1. Des stratégies de détournement des ateliers de charité

Dès les premières expériences d'organisation d'ateliers de charité sous la Restauration apparaissent les premières manifestations de rejet à leur égard. Au cours de cette période, les autorités départementales du pays se sont vues offerte la possibilité d'affecter dans leurs budgets certaines ressources au financement d'ateliers de charité²¹⁵². En Dauphiné, le département de la Drôme et celui des Hautes-Alpes s'en sont saisis pour mener une politique d'assistance par le travail sur leur territoire. Cependant, si l'emploi des fonds par le premier n'a pas posé de problèmes, l'action du second s'est révélée irrégulière. Le conseil général des Hautes-Alpes en accord avec le préfet a voté plusieurs milliers de francs « *destinés aux ateliers de charité* » chaque année entre 1818 et 1831 portés au chapitre III du budget des dépenses variables intitulé « *dépôt, secours et ateliers pour remédier à la mendicité* »²¹⁵³. La notion d' « atelier de charité » suppose une réglementation particulière permettant de s'adapter aux besoins des indigents valides que l'institution a pour but de prendre en charge. Or, l'administration départementale des Hautes-Alpes décide de s'affranchir de ces contraintes après avoir constaté qu'elles rendent impossible la réalisation d'un travail d'une certaine qualité. Le problème de l'inutilité des pauvres resurgit donc dès le début de siècle remettant en question l'équilibre élaboré entre assistance et utilité des travaux. La position subsidiaire de cette dernière pose problème dans les Hautes-Alpes où les pouvoirs publics tirent un bilan très critique de l'expérience des ateliers de charité de 1816-1818. Ces derniers sont accusés d'entraîner un gaspillage de fonds dans la réalisation d'un travail bâclé exécuté par des ouvriers indifférents à l'intérêt des ouvrages auxquels ils participent. Pour le sous-préfet de Briançon, « *l'expérience de 1818 a prouvé que les indigents de ce pays sont toujours prêts à recevoir l'argent, et rarement disposés à le gagner* »²¹⁵⁴. Contrairement aux autres départements dauphinois où une telle défiance ne se manifeste pas, les autorités du département des Hautes-Alpes refusent de se résoudre à accepter l'inutilité des pauvres et entendent refaire de l'utilité des travaux un critère majeur de l'assistance par le travail. Ainsi, le préfet, qui « *désire que l'emploi des fonds procure des résultats certains d'utilité publique* »²¹⁵⁵, décide d'engager une conversion de ces fonds qui, portés au budget

²¹⁵² Cf. *Supra* p. 362 et s.

²¹⁵³ ADHA 1N1721 et 1722, voir les délibérations du conseil général des Hautes-Alpes entre 1818 et 1831. Pour une indication sur le montant des fonds votés chaque année, cf. Annexe n°10.

²¹⁵⁴ ADHA 3O14386, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 17 février 1819.

²¹⁵⁵ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets du 22 janvier 1819.

départemental pour « *ateliers de charité* », seront en réalité employés sous forme de « *primes d'encouragement* » (A). Dans ce système destiné à garantir l'emploi économiquement efficace des fonds publics, le traitement de la pauvreté est réduit à occuper une place tout à fait résiduelle (B).

A. La « conversion des fonds [...] pour ateliers de charité en primes d'encouragement »²¹⁵⁶

Plus qu'une simple modification terminologique, la transformation de « *fonds pour ateliers de charité* » en « *primes d'encouragements* » opérée par le préfet des Hautes-Alpes est la manifestation d'un véritable changement de destination des fonds affectés aux ateliers de charité dans le budget départemental. Le préfet refuse de voir les fonds employés en véritables ateliers de charité car ceux-ci n'auraient aucune utilité. Cette « *conversion des fonds* » se matérialise concrètement sous plusieurs formes dans le fonctionnement des travaux qui seront mis en place. Par rapport aux ateliers de charité tels que nous les avons décrits précédemment, la « *prime d'encouragement* » des Hautes-Alpes réalise un changement de nature des travaux qui consisteront prioritairement en ouvrages d'art (1) et de mode d'exécution des travaux, l'adjudication emportant désormais la préférence des autorités locales (2).

1. La conversion de la nature des travaux : les ouvrages d'art privilégiés

Le choix de privilégier les travaux d'art dans l'emploi des fonds destinés aux ateliers de charité est un vrai bouleversement. En effet, nous avons observé que, de manière constante, ce genre de travaux est strictement proscrit en ce qu'il empêche d'employer toute personne valide du fait des compétences particulières qu'il demande²¹⁵⁷. Ce choix est en effet tout à fait révélateur des priorités du préfet des Hautes-Alpes qui

²¹⁵⁶ ADHA 3014386, Lettre du sous-préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes du 27 janvier 1819.

²¹⁵⁷ Cf. *Supra*, p. 405 et s.

avant de porter assistance aux nécessiteux souhaite s'assurer que les fonds publics serviront à favoriser des ouvrages utiles pour le développement économique du territoire. Or, les travaux qu'il convient de faire pour cela dans le département nécessitent beaucoup d'ouvrages d'art. En ce sens, les besoins économiques du département sont prioritaires lorsqu'il s'agit de désigner la nature des ouvrages à réaliser (a). Par ailleurs, leur exécution doit permettre de favoriser le vote de prestations en nature pour effectuer des travaux complémentaires (b).

a. Un moyen de s'adapter aux besoins économiques du département

À la suite des ateliers de charité organisés en 1818 grâce aux subventions gouvernementales, le département des Hautes-Alpes semble maintenir cette institution en décidant dès 1819 de voter des fonds au budget départemental pour son financement. Mais à lire les motivations du préfet, il apparaît rapidement que l'emploi de ces sommes va être tout à fait différent. Ainsi, lorsqu'il annonce le vote de ces fonds aux sous-préfets du département celui-ci évoque « *les avantages qui résulteraient pour cette contrée de la distribution des sommes portées au budget départemental aux ateliers de charité, en primes d'encouragement pour construction ou réparation de digues, plantations, sur les chemins, curage des rivières et torrents établissements de canaux d'irrigation, réparations de ponts de chemins vicinaux* ». L'idée est ici que ces « *primes d'encouragement, par le stimulant qu'elles donnent aux communes, multiplient les travaux au profit de l'agriculture* »²¹⁵⁸. L'ambition du préfet des Hautes-Alpes est que, grâce à ces fonds, il encourage les communes ou les particuliers à réaliser des travaux qui permettent de favoriser le développement économique du département dont le moteur principal est l'agriculture. Une insistance particulière est donc mise sur la nécessité que les fonds portés au budget des ateliers de charité s'insèrent dans la politique économique générale menée par le préfet centrée sur le développement agricole. Aussi lorsqu'il explique au ministre de l'Intérieur les raisons de son choix d'utiliser les fonds départementaux pour ateliers de charité en prime d'encouragement il met en avant « *que l'agriculture étant ici le premier et presque le seul fondement de la prospérité publique, l'administration ne saurait trop la favoriser par tous les encouragements qui dépendent d'elle* ». Pour

²¹⁵⁸ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets du 22 janvier 1819.

appuyer cette utilisation le préfet n'hésite pas non plus à se référer au passé et aux pratiques de « *l'ancienne intendance [qui] procurait un bien infini à l'agriculture en distribuant des primes annuelles aux communes et aux particuliers qui se livraient à des travaux majeurs pour la défense ou pour l'irrigation du territoire. Tous les bons esprits ont fait et font chaque jour des vœux pour le rétablissement de ces secours, sans lesquels l'impuissance de l'habitant, ne peut lui permettre de rien entreprendre de remarquable* »²¹⁵⁹. Cet emploi des fonds de charité en cohérence avec la politique économique du moment, même si elle est particulièrement mise en avant par le préfet, ne diffère pas fondamentalement des propos qui sont habituellement tenus lorsqu'il s'agit d'évoquer les buts des ateliers de charité. La distinction survient lorsque le préfet évoque les particularités du département des Hautes-Alpes qui empêchent d'employer en véritables ateliers de charité les fonds qui en portent pourtant le nom. Le préfet explique qu'il administre « *un pays [...] où on ne peut pas faire un quart de lieu sans rencontrer des ravins plus ou moins profonds ou des torrents plus ou moins longs et rapides qui exigent indispensablement des travaux d'art sans lesquels les ouvrages de main d'œuvre pur et simple tel que ces ateliers les comportent deviennent sans objet par les interruptions multipliés qui s'y trouvent* ». Par conséquent, « *ce département dont la situation topographique n'a rien de commun avec les autres, ne retirerait aucun profit réel de ses ateliers de charité, en s'y bornant à quelques réparations d'épierrement ou de régalement de terres, si en même temps on n'avisait aux moyens de franchir les mauvais pas, par des ponts, des aqueducs, des pavés renversés, de les garantir du ravage des eaux qui les bordent, de les appuyer là où besoin est, par des murs solides et les élargir par des roctages faits avec le jeu des mines* »²¹⁶⁰. Cette spécificité du département est soulignée par la comparaison faite avec son voisin drômois qui, en tant que « *pays de plaine* », ne présente par ces inconvénients apparaissant ainsi tout à fait adapté à l'organisation d'ateliers de charité²¹⁶¹. Il est possible d'y limiter les ouvrages à de simples

²¹⁵⁹ AN F¹⁵ 2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 6 mai 1819. Le préfet insiste à nouveau sur cette filiation quelques années plus tard. Selon lui, en employant les fonds des ateliers de charité en prime d'encouragement, l'administration des Hautes-Alpes « *se reporta à ce que la tradition lui avait appris du mode employé par les anciennes intendances du Dauphiné et dont la révolution avait détruit l'usage. Ce mode consistait à employer les fonds destinés aux ateliers de charité en encouragement à des communes pour des travaux utiles et notamment à ceux qui intéressaient essentiellement la viabilité communale et par suite l'agriculture. Ces travaux consistaient principalement en continuation ou réparation des chemins vicinaux, de ponts, d'aqueducs, de repurgement, de fossés, de murs de soutènement, de roctages, de digues et quelques fontaines de canaux d'arrosage* ». ADHA 3014389, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 7 mars 1826.

²¹⁶⁰ ADHA 3014389, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 7 mars 1826.

²¹⁶¹ *Ibid.*

travaux de terrassements afin de pouvoir employer tout indigent valide quelle que soit sa force ou ses compétences se présentant aux ateliers de charité. Mais pour le préfet des Hautes-Alpes, ce mode d'assistance est inadapté aux caractéristiques de son département. Il peut arriver que dans certains cas, des travaux de terrassements soient suffisants pour apporter une amélioration à l'objet des réparations. Mais compte tenu de la topographie du département, cette situation est rare²¹⁶². Dans la plupart des cas les travaux de terrassement sont insuffisants et doivent être complétés par de nombreux ouvrages d'art afin que les fonds publics ne soient pas employés en pure perte pour des ouvrages manquant totalement de solidité. Or, pour la réalisation de ces ouvrages d'art on ne peut employer n'importe quel ouvrier. Toute idée de non-sélection des indigents sur la base de leurs compétences devient donc impossible. L'organisation d'ateliers de charité apparaît ainsi contradictoire avec les besoins du département des Hautes-Alpes.

Si le type de travaux à réaliser diffère de ce qui est généralement la règle au sein des ateliers de charité, en revanche l'objet de ces travaux est toujours le même. En effet, tout comme dans le régime des ateliers de charité ce sont les chemins vicinaux qui doivent être privilégiés. Le conseil général maintiendra toujours l'idée que « *le plus utile emploi qu'on puisse faire de ces fonds c'est de les consacrer à la réparation des chemins vicinaux* »²¹⁶³. Là encore, cette affirmation ne vaut pas interdiction de tout autre emploi. Nous avons évoqué plus haut la liste des d'ouvrages que les fonds d'ateliers de charité doivent permettre d'encourager à exécuter. Ainsi, en 1820, le sous-préfet de Briançon souhaite ne pas se restreindre aux simples chemins vicinaux. Se référant à ce qui a été décidé l'année précédente²¹⁶⁴, il demande que la somme destinée à son « *arrondissement fut consacrée par moitié à la réparation des chemins vicinaux, et à encourager les travaux d'utilité publique* »²¹⁶⁵. La seule condition est en réalité que ces travaux soient véritablement propres à favoriser le développement agricole. Le préfet des Hautes-Alpes ne semble pas s'être opposé à la demande du sous-préfet mais il a pu refuser d'autres propositions visant à employer les fonds à la réparation de bâtiments communaux²¹⁶⁶.

²¹⁶² Nous établissons dans la suite de notre développement la comparaison entre la part des ouvrages d'art et celle des travaux de terrassement. Cf. *Infra* p. 612 et s.

²¹⁶³ ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 5 août 1819.

²¹⁶⁴ « *Il avait été annoncé l'an dernier que ces sortes de secours seraient employés dans l'intérêt des communications vicinales, de l'agriculture et en général à des travaux d'utilité publique* ». ADHA 3O14386, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 10 février 1820.

²¹⁶⁵ ADHA 3O14386, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes u 10 février 1820.

²¹⁶⁶ Ce refus est intervenu lorsque le maire de la Saulce a demandé à ce que des fonds initialement affectés à des travaux sur les digues fussent appliqués à la construction d'une halle. ADHA 3O14386, Lettre du maire de la Saulce au préfet des Hautes-Alpes du 1^{er} avril 1821. Le préfet des Hautes-Alpes justifie ce refus par le

L'affectation des fonds des ateliers de charité doit toujours avoir la même destination à savoir le développement d'infrastructures propres à favoriser l'agriculture. Et dans ce cadre les chemins vicinaux occupent une place centrale. Pour le préfet des Hautes-Alpes « *les chemins vicinaux, si utiles à l'agriculture, ont fait l'objet de l'étude constante de l'administration : les fonds pour ateliers de charité que le Gouvernement met chaque année à notre disposition, m'ont facilité les moyens de continuer les travaux commencés avant mon arrivée dans le département et d'en entreprendre d'autres dont l'utilité a été reconnue* »²¹⁶⁷. Ainsi, sur l'ensemble de la période les travaux sur les chemins vicinaux représentent près de 75 % de l'ensemble des travaux réalisés. Parmi ces travaux, il est difficile de déterminer ce qui relève des travaux d'art et des travaux de simple terrassement, la grande majorité d'entre eux étant simplement dénommés « réparations aux chemins » dans les arrêtés du préfet. Nous ne pouvons être certains que ce sont des travaux d'art que pour le tiers d'entre eux constitué de travaux aux ponts et passerelles. Dans les 25 % restants ce sont essentiellement des réparations aux digues ou aux canaux d'arrosage qui sont réalisées. On y trouve également quelques travaux aux fontaines publiques, des constructions de bacs, etc²¹⁶⁸. Les ateliers de charité sont donc envisagés comme un élément à part entière de la politique de travaux sur les chemins vicinaux menée au niveau du département²¹⁶⁹. Ils constituent en particulier un moyen privilégié pour stimuler le vote de prestations en nature par les communes.

fait que les « *fonds doivent tourner à l'avantage de l'agriculture* ». Or, si « *les digues dans votre commune protègent une immense quantité de terrain* », le préfet affirme que la nouvelle affectation de la somme décidée par la commune entraînerait « *la construction d'un bâtiment communal dont la nécessité n'est pas encore bien reconnue* ». ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de la Saulce du 14 avril 1821.

²¹⁶⁷ ADHA 1N1705, Mémoire du préfet des Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session du conseil général du département de 1824.

²¹⁶⁸ Ces observations proviennent de l'étude des arrêtés de répartition des fonds pris par le préfet chaque année entre 1818 et 1828. Pour la période 1818-1820, cf. ADHA 3O14386 ; pour celle couvrant 1820-1822, cf. ADHA 3O14387 ; pour la période 1823-1828, cf. ADHA 3O14388 et 3O14389.

²¹⁶⁹ Ainsi dans le paragraphe consacré aux ateliers de charité dans son mémoire pour l'ouverture de la session de 1824 du conseil général des Hautes-Alpes, le préfet explique qu'il a toujours « *mis une grande importance au maintien et à la création des bonnes communications, les bons chemins sont à [ses] yeux les vrais monumens administratif et ce n'est qu'à eux que le commerce comme l'agriculture doivent leur prospérité* ». ADHA 1N1705, Mémoire du préfet pour l'ouverture de la session du conseil général de 1824.

b. Un moyen de stimuler les prestations en nature

Le choix d'affecter essentiellement les fonds des ateliers de charité à la réalisation des travaux d'art sur les chemins vicinaux n'est pas uniquement motivé par la situation géographique du département des Hautes-Alpes. Lorsqu'il s'adresse aux sous-préfets du département le préfet explique qu'« *on a remarqué qu'en général il étoit utile d'encourager les communes dans les ouvrages d'art qu'exige la viabilité, tels que ponts, passerelles, murs de soutènement pour lesquels elles manquent ordinairement de fonds* »²¹⁷⁰. Le manque de fonds pour réaliser les travaux aux chemins du réseau secondaire est criant. Aussi toutes les occasions sont bonnes pour pallier ce manque. Toutefois, en ce début de siècle nous avons vu que ces chemins vicinaux commencent à être encadrés par un véritable régime juridique spécifique qui organise notamment les modalités de leur financement. Celui-ci repose sur le principe que ces travaux sont à la charge des municipalités qui doivent y pourvoir notamment au moyen des prestations en nature²¹⁷¹. Par conséquent, les fonds départementaux ne sauraient se substituer aux nouvelles obligations pesant sur les communes. En effet, le préfet prend la peine de préciser que lors de la distribution de ces fonds « *il faut d'abord s'assurer si les communes ou les mains de particuliers intéressés qui pourraient prétendre à des encouragements sont réellement dans l'intention ou dans la possibilité de faire des travaux car on ne doit pas perdre de vue que l'administration ne peut pas tout faire et qu'elle ne peut et ne doit fournir qu'une portion de la dépense* »²¹⁷². Comme son nom l'indique, la prime n'est destinée qu'à encourager les communes à faire les travaux pour rendre leurs chemins vicinaux viables, c'est-à-dire qu'elle doit les inciter à faire travailler par le biais des prestations en nature. Or, dans les Hautes-Alpes, ce stimulant semble particulièrement nécessaire dans la mesure où les chemins sont très nombreux, les revenus des communes très faibles et les prestations en nature semblent regardées avec beaucoup de méfiance de la part d'habitants qui y voient une résurgence de l'ancienne corvée²¹⁷³. Alors que celles-

²¹⁷⁰ ADHA 3014387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 27 octobre 1820.

²¹⁷¹ Pour une description sommaire de ce nouveau régime, cf. *Supra*, p. 505 et s.

²¹⁷² ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets du 22 janvier 1819.

²¹⁷³ Henry Thivot note pour la période antérieure à la loi du 21 mai 1836 que « *en raison de l'éparpillement des bourgs, des villages et de leurs hameaux, de la division du pays en vallées isolées les une des autres, es chemins vicinaux étoient particulièrement en grand nombre dans notre département. L'entretien de ces chemins restait entièrement à la charge des communes. Or en haute montagne, les revenus communaux étoient insuffisants et le Conseil général, limité aussi dans ses ressources, avait dû demander au Gouvernement l'imposition de cinq centimes additionnels, qui lui fut accordé en 1835* ». On peut émettre

ci ne sont pas encore obligatoires avant la loi de mai 1836, elles constituent néanmoins le moyen le plus intéressant de réaliser des travaux sur les chemins vicinaux. Aussi, le préfet des Hautes-Alpes ne tarde pas à en demander l'usage en contrepartie de l'attribution des fonds pour ateliers de charité. Il demande aux sous-préfets et aux maires des chefs-lieux de canton de l'arrondissement de Gap d'inciter les communes à « *seconder les efforts de l'administration en consacrant à leurs chemins des journées par forme de prestation en nature* ». Dans son esprit, puisque les fonds des ateliers de charité permettent pour l'essentiel de réaliser des ouvrages d'art alors il serait bon que, par le biais des prestations en nature, les habitants des communes viennent compléter ces ouvrages en faisant de simples travaux de manœuvres²¹⁷⁴. Ainsi en 1825, il explique aux maires de certaines communes à propos de la subvention départementale qui leur est octroyée qu'il « *désire qu'elle soit spécialement affectée aux dépenses résultant des petits ouvrages d'art qu'il sera reconnu utile de faire et qui nécessiteraient l'emploi de matériaux qu'il faudrait acheter [...]. Les simples travaux de terrassements, déblais, remblais et autres travaux de ce genre devront être exécutés par les habitants de votre commune, au moyen de prestations de journées en nature* »²¹⁷⁵. Ici se manifeste très clairement la différence de perspective entre les ateliers de charité proprement dits et les primes d'encouragement des Hautes-Alpes. Les travaux de terrassements sont censés être la nature d'ouvrage à privilégier lorsque des ateliers de charité sont organisés dans la mesure où ils permettent d'y faire travailler toute personne valide quel que soit son sexe ou son âge. Or, dans le cadre des primes d'encouragement, ces derniers doivent être faits grâce au prestataire et non grâce aux fonds des ateliers de charité.

D'après le préfet, ces stimulants ont porté leur fruit et ont conduit les communes à y associer leurs ressources locales. Celles-ci « *savent fort bien, déclare le préfet, que*

l'hypothèse également que cette faiblesse des revenus à la disposition des communes provient, non seulement de la pauvreté de leurs habitants, mais également de la grande réticence à voter des prestations en nature ou en argent. En effet, lorsque celles-ci sont devenues obligatoires pour les communes à la suite de la loi du 21 mai 1836, l'auteur explique qu'« *à vrai dire, la prestation fut au début accueillie avec une certaine méfiance : elle rappelait trop l'ancienne « corvée », de triste mémoire, qui avait été abolie dans les premiers jours de la grande Révolution* ». Henry Thivot, *La vie publique... op. cit.*, p. 159-160.

²¹⁷⁴ « *On a reconnu que ce qui s'oppose essentiellement à une bonne viabilité communale était essentiellement aux ouvrages d'art tels que ponts passerelles, murs de soutènement pour lesquels la plupart des communes manquent presque toujours des fonds nécessaires et l'expérience a prouvé sur plusieurs points que lorsque les secours de l'administration couvrent ces sortes de dépenses, les habitants excités par ces encouragements, se portent assez volontiers à exécuter eux-mêmes par des prestations en nature les simples réparations de leurs chemins telles que les terrassements, enlèvement de pierre, repurgement des fossés etc* ». ADHA 3014387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des chefs lieux de canton de l'arrondissement de Gap du 27 octobre 1820.

²¹⁷⁵ ADHA 3014388, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires de Salérans, Méreuil et Barillonnette du 26 avril 1825.

l'administration se fait un devoir de les seconder, pourvu que de leur côté elles fassent des sacrifices proportionnés à l'étendue des entreprises. Aussi n'a-t-on plus besoin de stimuler leur zèle ; elles viennent elles-mêmes au-devant des secours et les provoquent en offrant soit de s'imposer extraordinairement, soit de concourir à la confection des travaux suivant leurs ressources et leurs facultés. Il est en général résulté de cette émulation aussi louable qu'utile que les encouragements ont été avec les dépenses faites par les communes dans la proportion du tiers, en sorte que l'on peut affirmer que les 281 631 f. de secours distribués depuis 1818 jusqu'en 1826 ont réellement produit en travaux une somme totale de 844 893 f. »²¹⁷⁶. Parmi ces ressources locales, on ne trouve pas seulement les prestations en nature, celles-ci ont en effet pu être rachetées en argent. Les communes ont par ailleurs la possibilité de voter des impositions pour s'associer aux subventions départementales. Mais l'importance de ces fonds est à relativiser. Le conseil général des Hautes-Alpes indique clairement que les fonds pour ateliers de charité ne peuvent à eux seuls permettre la prise en charge de tous les besoins existants²¹⁷⁷. Ces fonds pour ateliers demeurent des expédients qui, bien qu'ayant certainement permis de stimuler le vote de prestations, ne remplacera jamais une mesure plus générale d'obligation d'emploi de ces prestations que le conseil général appelle de ses vœux²¹⁷⁸.

Mais suffisante ou pas, la remarque du conseil général est bien révélatrice de la fonction des fonds qui sont portés au budget départemental pour ateliers de charité. Leur fonction principale est de pallier le défaut de ressources à la disposition des communes pour réaliser les travaux indispensables que nécessitent leurs chemins et qui consistent pour l'essentiel en travaux d'art. La priorité donnée à cette nature d'ouvrage suffit à enlever au système créé dans le département des Hautes-Alpes tout caractère d'atelier de charité. Cette différence est encore plus accusée lorsqu'il s'agira de déterminer selon quel mode doivent être réalisés ces travaux. En effet, puisque l'utilité économique des travaux

²¹⁷⁶ ADHA 1N1706, Rapport du préfet devant le conseil général des Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session de 1827.

²¹⁷⁷ « Après avoir délibéré sur les moyens à prendre pour parvenir à la réparation des chemins vicinaux et à leur entretien, le conseil a reconnu que les sommes affectées aux ateliers de charité sont insuffisantes pour rendre les chemins viables ; que la mesure proposée par M. le préfet d'appliquer ces fonds à des travaux solides et durables en perfectionnant chaque année un point donné, a déjà produit d'utiles résultats dans quelques cantons, mais qu'il n'est pas permis d'espérer une amélioration simultanée de tous les chemins vicinaux sans recourir à de plus amples ressources que celles votées pour les ateliers de charité ; qu'on ne peut s'arrêter à la pensée de puiser ces ressources dans une imposition sur les contributions ». ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 10 juin 1823.

²¹⁷⁸ « Il ne reste par conséquent d'autres moyens à prendre que celui d'obliger les communes, dans leur propre intérêt, à rendre viables les chemins vicinaux et qu'elles ne peuvent y parvenir que par une prestation en nature ». *Ibid.*

est l'objectif essentiel de la politique départementale, c'est fort logiquement l'adjudication qui sera présentée comme le mode d'exécution privilégiée.

2. La conversion du mode d'exécution des travaux : l'adjudication privilégiée

La question du mode d'exécution des travaux est au cœur de la réflexion menée sur les ateliers de charité depuis les débuts de l'institution. Au XIX^e siècle, nous avons vu que l'impératif de traitement de la pauvreté exige que les indigents valides plus malheureux de chaque commune soient prioritairement admis. Or, pour organiser cette admission des indigents, la régie est apparue comme le moyen le plus adapté. L'adjudication, qui est pourtant le mode ordinaire de réalisation des travaux publics, a été écartée dans la mesure où la recherche de bénéfice par l'entrepreneur chargé des travaux est contradictoire avec la nécessité d'employer tous les indigents valides même les moins productifs²¹⁷⁹. Mais à nouveau dans les Hautes-Alpes sous la Restauration, la logique est renversée. La conversion des fonds départementaux pour ateliers de charité en prime d'encouragement implique une conversion au niveau de la nature des travaux à réaliser mais également au niveau du mode d'exécution des travaux. Ces fonds sont destinés avant tout à développer la viabilité des chemins vicinaux. Par conséquent, la nécessité de la réalisation d'un travail de qualité prime sur tout le reste ce qui conduit les autorités départementales à écarter l'exécution par le biais de la régie spécifique que constituent les ateliers de charité pour privilégier l'adjudication (a). Autour de l'emploi de ces primes d'encouragement, toute une organisation administrative va se mettre en place pour contrôler et vérifier qu'elles sont efficacement employées. Dans ce sens, il apparaît que les fonds destinés aux ateliers de charité ont contribué plus généralement au développement et à l'amélioration l'administration locale des travaux publics (b).

²¹⁷⁹ Pour tous les éléments de discussion sur ce point voir *Supra*, p. 441 et s.

a. Les avantages de l'adjudication sur les ateliers de charité

Le vote des fonds pour ateliers de charité par le département des Hautes-Alpes intervient l'année suivant les différentes circulaires ministérielles de 1816 et 1817 incitant les départements à l'organisation d'ateliers de charité. Il semble que ces expériences n'aient pas laissé un souvenir impérissable dans ce département et en particulier dans l'arrondissement de Briançon où le sous-préfet, très critique vis-à-vis de cette institution²¹⁸⁰, voit avec satisfaction que « *les fonds soient comptés à titre d'encouragement et non pour établir des ateliers de charité* ». En tant que mode d'exécution des travaux, les ateliers de charité semblent avoir démontré leur inefficacité²¹⁸¹ ce qui justifie leur mise à l'écart dans le système de primes d'encouragement élaboré par le préfet. Ainsi, dès la première année de mise en place de ces fonds, le conseil général après avoir affirmé que leur emploi le plus utile serait en travaux aux chemins vicinaux, décide que « *les ouvrages seraient donnés à l'entreprise au bail au rabais soit par devant l'administration supérieure soit devant les maires de canton avec l'autorisation de M. le préfet* »²¹⁸². Le préfet relaie la directive du conseil général qui, « *pour assurer le bon emploi des sommes mises à ma disposition a désiré que les travaux fussent donnés à entreprise* ». Il rajoute que cette volonté se fonde sur le rejet des ateliers de charité car l'adjudication « *tend évidemment à détruire les abus qu'entraînent les ateliers de charité* »²¹⁸³. Pour lui en effet, « *l'expérience a fait reconnaître que les sommes employées en ateliers de charité ne produisaient que fort peu d'effets* » et donc qu'il est « *plus utile de donner les travaux à entreprise* »²¹⁸⁴.

La supériorité de l'adjudication sur les ateliers de charité est réaffirmée à plusieurs reprises. C'est notamment le cas au cours de l'hiver 1821-1822 lorsque le gouvernement décide de distribuer des fonds à certains départements pour organiser des ateliers de

²¹⁸⁰ Cf. *Supra* p. 606.

²¹⁸¹ La critique de l'inefficacité des ateliers de charité n'est pas particulière au sous-préfet de Briançon. Elle est régulièrement opposée par les adversaires des ateliers de charité à l'image de Bonald qui estimait que l'idée « *d'attrouper les pauvres dans les ateliers de charité* » était une « *mesure fautive et dangereuse* ». Cette appréciation repose en partie sur le fait qu'au sein de ces ateliers « *on faisait des travaux sans objet utile, et uniquement pour avoir occasion de former un atelier de charité [...] au scandale d'une distribution [de secours aux chômeurs] sans besoin se joignant l'abus d'un travail souvent sans utilité* ». Bonald, *Théorie du pouvoir politique et religieux dans la société civile*, Paris, Le Clere, 1854, vol. 2, p. 477-478 cité in Marie-Cécile Thorat, *L'émergence du pouvoir local...op. cit.*, p. 288-289.

²¹⁸² ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 5 août 1819.

²¹⁸³ ADHA 3O14387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 27 octobre 1820.

²¹⁸⁴ ADHA 3O14387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des chefs lieux de canton de l'arrondissement de Gap du 27 octobre 1820.

charité véritables²¹⁸⁵. Dans ce cadre la régie est imposée et l'adjudication interdite. Le préfet demande que « *les travaux soient exécutés par des ateliers de charité* ». Aussi il exige des sous-préfets de ne choisir que des « *ouvrages susceptibles d'être exécutés par régie ou par économie et non par entreprise afin que les malheureux seulement participent à ce secours* »²¹⁸⁶. Cette éviction de l'adjudication est très vivement critiquée au sein du département. Un des commissaires aux chemins vicinaux du département se fait porte-parole des autorités municipales de sa circonscription pour affirmer que l'adjudication est la garantie que les travaux seront correctement réalisés au meilleur prix²¹⁸⁷. Contrairement aux ateliers de charité qui entraînent nécessairement certains « *abus qu'on ne peut empêcher* » dans la mesure où d'une part ils sont surveillés par des personnes incompétentes et qu'ils permettent l'emploi de travailleurs faibles travaillant mal comme les femmes ou les enfants²¹⁸⁸. Le préfet informe le commissaire du canton de Saint Bonnet qu'il « *partage entièrement [son] avis à cet égard* », mais qu'il lui est impossible de se départir de la volonté du Gouvernement. Il contraint donc le commissaire à employer les fonds en ateliers de charité²¹⁸⁹. Mais au niveau local les autorités départementales sont beaucoup plus libres et la même année lorsqu'il s'agira d'employer la somme portée pour ateliers de charité au budget départemental, le préfet des Hautes-Alpes demande aux sous-préfets que « *les travaux auxquels elle sera employée seront comme les années précédentes et autant que cela sera possible exécutés par adjudication* »²¹⁹⁰.

Toutefois, bien que les autorités départementales marquent leur préférence pour ce mode d'exécution, elles n'en ont pas fait une obligation absolue pour les communes.

²¹⁸⁵ ADHA 3X432, Lettre du conseiller d'Etat chargé de l'administration générale auprès des hospices et établissements de bienfaisance au préfet des Hautes-Alpes du 13 juillet 1821.

²¹⁸⁶ ADHA 3X432, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 3 août 1821.

²¹⁸⁷ « *Après avoir pris des informations et parlé avec plusieurs maires de ces communes nous avons été d'accord, que la meilleure manière de faire lesdites réparations était la voie de l'adjudication, comme étant la moins coûteuse et la plus prompte, et le sur moyen d'avoir un bon ouvrage attendu que les entrepreneurs sont obligés de suivre les plans et devis des ouvrages tels qu'ils ont été faits* ». ADHA 3014387, Lettre du commissaire Gérard de St Bonnet au préfet des Hautes-Alpes du 19 avril 1822.

²¹⁸⁸ « *Par ateliers de charité il en résulte des abus qu'on ne peut empêcher ; c'est 1° Qu'on n'est pas sur de trouver dans chaque commune des personnes zélées pour surveiller ces travaux, 2° C'est qu'on ne prend en général pour faire ces journées que des femmes et des enfants et que de tout cela il ne peut en résulter qu'un mauvais ouvrage et très coûteux* ». ADHA 3014387, Lettre du commissaire Gérard de St Bonnet au préfet des Hautes-Alpes du 19 avril 1822.

²¹⁸⁹ « *L'intention du Gouvernement étant [...] que les travaux soient exécutés par des ateliers de charité, je ne saurais changer cette disposition* ». ADHA 3014387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au commissaire du canton de Saint Bonnet du 25 avril 1822.

²¹⁹⁰ ADHA 3014387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets de Briançon et d'Embrun du 25 janvier 1822.

Certains des propos du préfet laissent même penser que les communes sont libres de choisir le mode qu'elles préfèrent. Ainsi en 1820, le préfet a pu indiquer à certaines d'entre elles qu'elles peuvent « *faire les réparations soit en établissant un atelier de charité, soit en passant une adjudication selon que vous le jugerez plus utile et profitable dans l'intérêt public* »²¹⁹¹. En réalité le choix n'est pas aussi libre que cela. En effet, dans une nouvelle lettre adressée à d'autres communes quelques jours plus tard le préfet précise que les communes ont « *deux moyens pour faire cet emploi ; le premier est d'établir un atelier composé des gens valides de votre commune qui feraient de simples travaux de manœuvres, tels qu'empierrement, transport de gravier etc. selon les besoins des chemins ; le second de passer des adjudications pour les travaux d'art qu'il pourrait y avoir à exécuter* »²¹⁹². Il semble donc que le choix du mode d'exécution soit dicté par la nature des travaux à réaliser. Pour les simples travaux de manœuvres les ateliers de charité sont possibles, ils sont interdits pour les travaux d'art qui doivent impérativement être faits par adjudication au bail au rabais. Cette orientation sera clairement affirmée par le préfet dans son arrêté du 20 janvier 1823 où l'article 12 dispose que « *les fonds d'encouragements étant répartis, et ceux à fournir par les communes étant assurés, le mode de l'exécution des travaux sera déterminé par nous, d'après l'avis des conseils municipaux et de MM. les sous-préfets ; s'il s'agit de simples réparations des chemins vicinaux, tels qu'enlèvement de terre ou de pierres, repurgement des fossés, rechargement à la brouette, les travaux pourront se faire par ateliers de charité [...]. S'il s'agit d'ouvrages d'art, de transports de pierre ou de graviers, de reconstruction de murs, de roctages, de digues, de ponts, de canaux d'irrigation, ils auront lieu par voie d'adjudication d'après les devis et cahier des charges qui auront été dressés par les voyers et approuvés par nous* »²¹⁹³. Cet article permet de déterminer précisément la place de chacun des modes d'exécution des travaux. Comme évoqué précédemment, il confirme que le choix de l'un d'entre eux se fait en fonction de la nature des travaux à réaliser. Mais il semble également préciser que si les ateliers de charité sont une simple possibilité pour les travaux de manœuvres, l'adjudication ne semble pas interdite alors que celle-ci est obligatoire pour les travaux d'art. En bref, l'adjudication semble toujours possible alors que les ateliers de charité ne sont permis que dans le cas particulier de

²¹⁹¹ ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes à différents maires des communes de l'arrondissement de Gap du 16 juin 1820.

²¹⁹² ADHA 3014386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires de Rozans, Saint André, Montjai, Laragne, Lazer, Ventavon, Barcilonnette, Esparron, Vitrolles du 26 juin 1820.

²¹⁹³ ADHA 31K8, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

simples travaux de terrassements. Cet article est également significatif de la méfiance toute particulière que les autorités du département manifestent à l'égard des ateliers de charité qu'elles prennent bien soin de cantonner à une situation bien particulière. En effet, par comparaison, on peut noter que le préfet ne prend pas le même soin à l'égard de la régie. Nous avons vu plus haut que les notions de régie et d'ateliers de charité, bien que proches, ne se confondent pas. Or, l'utilisation de la régie n'est soumise à aucune interdiction et il est toujours possible de l'employer à la place de l'adjudication si elle paraît plus adaptée. C'est le sens de la réponse du préfet au sous-préfet de Briançon. Ce dernier reconnaît que *« le mode adopté pour l'exécution des travaux est l'adjudication publique. Je suis de mon côté extrêmement partisan de ce système »* puis il ajoute *« mais l'expérience m'a prouvé qu'il ne peut être d'une application générale [...] Je demande donc la latitude de faire exécuter les travaux par adjudication ou par économie, selon que le comporteront les localités et je promets de faire employer le 1^{er} mode partout où il y aura possibilité »*²¹⁹⁴. Le préfet ne voit aucun inconvénient à donner cette latitude aux sous-préfets qu'il laisse libres de déterminer s'il vaut mieux réaliser les travaux par adjudication ou par régie²¹⁹⁵. Au travers de cet échange, il apparaît clairement que les autorités départementales cherchent essentiellement à éviter que les ateliers de charité, mode extraordinaire d'exécution des travaux caractérisé notamment par l'obligation d'emploi de tout indigent valide même des plus faibles, ne viennent perturber le fonctionnement normal des travaux publics. Les primes d'encouragement doivent être employées grâce aux modes ordinaires des travaux publics dont le fonctionnement n'est pas perturbé par une réglementation contradictoire avec la réalisation de travaux de qualité. Ces deux modes sont l'adjudication, qui constitue la modalité la plus répandue, et la régie.

Cette marginalisation des ateliers de charité en tant que mode d'exécution est effectivement constatable. Le taux de travaux organisés par ateliers de charité véritables grâce aux fonds portés pour ateliers de charité au budget départemental est très faible.

²¹⁹⁴ ADHA 3014387, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 1^{er} février 1822.

²¹⁹⁵ *« Je laisse aussi à votre décision le mode d'exécution des travaux. Partout où vous jugerez utile de les faire exécuter par entreprise vous ferez faire les devis et détails estimatifs nécessaires pour passer les adjudications et lorsque diverses circonstances où les localités s'opposent à adopter ce mode vous ferez exécuter les ouvrages par économie et avec d'autant moins de répugnance qu'il paraît que vous n'avez pas eu à vous plaindre jusqu'à ce jour, de l'application de ce système »*. ADHA 3014387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet de Briançon du 8 mars 1822.

Tableau n° 11 : Taux d'utilisation des différents modes d'exécution des travaux²¹⁹⁶

Année d'exercices budgétaires	Adjudication	Régie	Ateliers de charité
1820	42 %	35 %	23 %
1821	50 %	31,5 %	18,5 %
1822 et 1823	64 %	29 %	7 %
1826	57 %	16 %	27 %

Les modes ordinaires de travaux publics sont largement privilégiés par rapport aux ateliers de charité qui sont rarement plus utilisés que dans le quart des travaux exécutés chaque année. On peut même noter qu'ils sont absents certaines années comme en 1824 et 1825. Conséquence de la prépondérance des travaux d'art qui doivent être réalisés par adjudication seulement, le constat de la rareté des ateliers de charité illustre la méfiance dont ils sont l'objet. Celle-ci provient essentiellement du fait que leurs règles de fonctionnement s'opposent à toute idée de réalisation efficace des travaux. Or, cet impératif est au cœur du système des primes d'encouragement du préfet qui va tout mettre en œuvre pour s'assurer qu'elles produiront des ouvrages solidement confectionnés.

b. Le développement du contrôle des travaux aux chemins vicinaux grâce aux fonds pour ateliers de charité

Le choix de l'adjudication comme mode privilégié d'exécution des travaux sur les chemins vicinaux grâce aux fonds des ateliers de charité convertis en prime d'encouragement est la première garantie que les travaux puissent être faits correctement. Contrairement à un travail fait par régie, le choix des ouvriers est laissé à la discrétion de l'adjudicataire qui n'est pas contraint d'employer les indigents les moins valides et donc les moins efficaces. Toutefois, si celle-ci est indispensable elle n'apparaît pas comme suffisante. En effet, tout au long de la période, les modalités de surveillance et de contrôle de la réalisation des travaux ont connu une évolution significative dans le sens d'un encadrement toujours plus strict. Pourtant, au regard des règles posées dans les arrêtés du

²¹⁹⁶ Nos données ne sont pas complètes pour chacune des années comprises sur toute la période d'utilisation des fonds pour ateliers de charité dans les Hautes-Alpes entre 1818 et 1831. Pour l'exercice 1820, les chiffres concernent 26 travaux réalisés. ADHA 3O14386. Les chiffres de l'exercice 1821 concernent 54 travaux pour lesquels les sources nous informent. ADHA 3O14387. Les travaux réalisés grâce aux fonds des exercices 1822 et 1823 sont au nombre de 135. ADHA 3O14388. Enfin nous avons connaissance de 44 travaux exécutés avec les fonds de l'exercice 1826. ADHA 3O14389.

préfet des premières années d'emploi des primes d'encouragement ces modalités semblaient apporter toutes les garanties pour un contrôle sérieux. Ainsi en 1820, le préfet arrête que les mandats des subventions ne sont délivrés qu'à la suite de la justification de l'exécution des travaux. Il dispose ainsi que « *cette justification aura lieu, savoir, pour les travaux mis en adjudication, sur le certificat en double original de réception des ouvrages délivré par M. l'ingénieur ou la personne commise pour la conduite, la surveillance et la réception des travaux, accompagnée d'une copie du PV d'adjudication, du devis et du détail estimatif [...]. Quant aux travaux faits par économie, la justification s'en fera au moyen d'un état en double expédition des journées, dressé et certifié par le comité de bienfaisance composé dans le chef lieu de canton, du juge de paix, du maire et du curé et dans les autres communes du maire et du desservant : les états de ces dernières communes seront visés par le juge de paix qui certifiera qu'il s'est assuré par lui-même que les travaux ont été faits* »²¹⁹⁷. Bien que nos sources soient très réduites concernant le fonctionnement réel de ces travaux, il semble que la surveillance ait été plus qu'aléatoire. En particulier, il y a fort à parier que l'ingénieur évoqué dans le texte du préfet ait rarement été présent sur les chantiers. En effet, comme nous l'avons expliqué plus haut, avant la loi de mai 1836, il n'y avait pas d'agents dédiés spécifiquement à la surveillance de ces travaux et bien souvent les ateliers de charité étaient directement surveillés par les maires ou membres du conseil municipal. Il est probable que la situation soit en partie semblable à cette période dans les Hautes-Alpes. Est prévu notamment le cas où il n'y aurait pas d'ingénieur pour surveiller certains travaux. Dans ce cas les fonds seront mandatés « *sur les certificats de réception d'un voyer ou homme de l'art connu et à défaut dans la commune ou dans le voisinage, sur le certificat du maire* »²¹⁹⁸. L'impression donnée par cette disposition d'un des arrêtés du préfet est que l'organisation de cette surveillance des travaux est très dépendante de la disponibilité du peu de personnes vraiment compétentes pour l'assurer et que dans bien des cas ce seront les notables des communes qui seront appelés. C'est en effet ce qui semble ressortir des volontés du conseil général dont l'intention est d'établir des « *travaux donnés à l'entreprise au bail au rabais et sous la surveillance de quelques uns des principaux propriétaires du canton choisis à cet effet* »²¹⁹⁹. Il apparaît vraisemblable que l'utilisation des primes d'encouragement s'est déroulée sans véritable préparation ce qui a conduit à

²¹⁹⁷ ADHA 3O147386, Article 4 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 30 avril 1820.

²¹⁹⁸ ADHA 3O14386, Article 4 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 30 juillet 1819.

²¹⁹⁹ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet d'Embrun du 29 janvier 1820.

l'organisation improvisée de chacun des travaux. Pour structurer un peu plus étroitement cet emploi, le préfet va entreprendre d'affecter à ces chemins vicinaux une personne qui y serait attachée en permanence. Ainsi sur le modèle de ce qui existe dans la Drôme, des « *commissaires spéciaux* » sont institués par le préfet des Hautes-Alpes. Choisis par les sous-préfets²²⁰⁰ parmi les notables de chaque canton (membre de conseil général, d'arrondissement ou tout autre « *habitant éclairé et impartial* ») ils sont chargés de surveiller les chemins vicinaux et d'alerter le préfet sur les travaux à réaliser pour éviter leur dégradation et ainsi assurer leur entretien²²⁰¹. Plus précisément, ils semblent avoir été mis en place pour encadrer plus strictement le travail effectué grâce aux primes d'encouragement. Après avoir arrêté la répartition des fonds pour l'année 1821 le préfet des Hautes-Alpes précise que « *pour assurer l'exécution du présent arrêté il est nommé pour chaque canton des commissaires spéciaux qui seront chargés de veiller à la confection des ouvrages et sans le certificat desquels il ne sera délivré aucun mandat d'acompte ni de final paiement* »²²⁰². Ce sont désormais eux qui certifient que les ouvrages sont correctement réalisés par adjudication²²⁰³ ou par économie²²⁰⁴. En confiant la surveillance des travaux à des personnes établies de manière permanente sur un chemin en particulier et plus à des personnes prises au hasard pour la circonstance et se désintéressant le reste du temps de l'entretien de l'ouvrage, le préfet semble vouloir

²²⁰⁰ « *Je vous prie de vous adresser à ceux que vous croirez dans chaque canton les plus aptes à en seconder l'exécution et après que vous aurez obtenu leur assentiment vous aurez la bonté de me les faire connaître afin que je puisse les comprendre dans mon arrêté portant création de ces importants* ». Cf. ADHA 3O14387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 27 octobre 1820.

²²⁰¹ « *L'état de dégradation où se trouvent la plupart des chemins vicinaux vient d'un défaut de surveillance permanente qui appelle constamment l'attention de l'autorité vu ce qu'exigent leur conservation et leur entretien. Je sens tout ce qui résulterait d'avantage des soins que se donneraient des personnes recommandables disséminées dans tout le département pour m'éclairer sur les travaux et les réparations les plus indispensables à faire aux chemins et à tous les autres travaux communaux ou qui intéressent les particuliers* ». ADHA 3O14387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des chefs lieux de canton de l'arrondissement de Gap du 27 octobre 1820. « *Cette circonstance m'amène naturellement à vous entretenir du projet que j'ai conçu pour donner aux chemins vicinaux et autres objets communaux une surveillance permanente dont le défaut nuit essentiellement à leur entretien, j'ai pensé qu'une pareille mission serait digne dans chaque canton ou d'un membre du conseil général de département et d'arrondissement ou d'un habitant éclairé et impartial* ». ADHA 3O14387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 27 octobre 1820.

²²⁰² ADHA 3O14387, Article 3 de l'arrêté du 20 avril 1821.

²²⁰³ « *Le mandat de final paiement ne sera délivré que la production du certificat de réception définitive des ouvrages également visé par le commissaire cantonal et accompagné des devis et détails estimatifs, et du procès verbal d'adjudication* ». ADHA 3O14387, Article 5 du préfet des Hautes-Alpes de l'arrêté du 20 avril 1821.

²²⁰⁴ « *Le mandat de solde ne sera délivré que sur la production d'un état en double expédition, des journées employées aux travaux et émargé par les parties prenantes. Cet état sera dressé par le bureau de charité de la commune et visé par le commissaire cantonal qui certifiera qu'il s'est assuré par lui-même de l'exécution des travaux* ». ADHA 3O14387, Article 5 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 avril 1821.

donner un gage de sérieux à l'emploi des fonds et surtout que ceux-ci soient employés en travaux véritablement efficaces. C'est l'idée qui semble ressortir de l'avertissement que le préfet adresse aux commissaires lorsqu'il les prévient que les pièces qu'ils doivent produire « *ne doivent constater que des travaux véritablement exécutés et confectionnés conformément aux projets qui auront été arrêtés* »²²⁰⁵. Ces commissaires doivent être l'assurance que les fonds seront employés conformément aux objectifs qui ont justifiés leur vote.

Mais très rapidement une méfiance se fait jour face à ce système de commissaires. Elle provient du sous-préfet de Briançon qui indique que ce type de commissaire existe déjà dans son arrondissement, mais que « *cette institution a eu le sort de toutes celles dont les fonctions sont gratuites. Elle n'a produit aucun bien* »²²⁰⁶. Le fait d'utiliser un personnel non professionnel serait donc un obstacle à leur réelle efficacité. L'expérience semble lui avoir donné raison puisque deux ans plus tard le préfet des Hautes-Alpes constate que malgré leur bonne volonté, les commissaires se sont révélés insuffisamment compétents pour participer à la réalisation des travaux²²⁰⁷. C'est pourquoi le préfet souhaite instituer au sein du département trois voyers capables de sélectionner les travaux les plus utiles, de dresser correctement des devis et détails estimatifs, de surveiller et de réceptionner les travaux²²⁰⁸. Ces voyers rémunérés grâce aux fonds portés pour ateliers de charité au budget départemental seraient ainsi la garantie « *qu'il n'y aurait plus pour l'administration d'incertitude sur la bonne application de ses encouragements ; qu'il n'en existerait pas non plus sur la réception légale des ouvrages autorisés, sur leur bonne exécution et la sincérité et l'exactitude des pièces qui doivent appuyer ces mandats* »²²⁰⁹. Ainsi à partir de l'arrêté du 20 janvier 1823, par ateliers de charité, régie ou adjudication, les travaux doivent toujours être faits sous l'autorité des voyers. Les fonds des ateliers de

²²⁰⁵ ADHA 3014387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux commissaires inspecteurs des chemins vicinaux du 22 mai 1821.

²²⁰⁶ ADHA 3014387, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 11 novembre 1820.

²²⁰⁷ « *Malgré tout le zèle qu'ont déployé jusqu'à ce jour MM. les commissaires spéciaux pour la surveillance des chemins vicinaux, ainsi que MM. les maires, afin d'assurer l'emploi exact des sommes distribuées aux différentes communes, l'administration s'est souvent trouvée paralysée par l'impuissance où ils ont été de lui fournir des documents propres à l'éclairer sur la nature et l'étendue des dépenses, et de dresser, en ce qui concerne les ouvrages d'art et autres travaux importants, des devis et détails estimatifs nécessaires pour parvenir aux adjudications* ». ADHA 31K8, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

²²⁰⁸ « *Qu'il sera plus avantageux [...] de charger exclusivement de ces opérations préparatoires, de la surveillance à apporter dans l'exécution des travaux, et de leur réception, trois agens ou voyers communaux qu'un traitement modéré et des honoraires propres à stimuler leur zèle, défrayeraient de leurs courses et de leurs peines, et entre lesquels seraient divisés les divers cantons du département* ». ADHA 31K8, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

²²⁰⁹ ADHA 31K8, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

charité servent donc, non seulement à secourir des indigents, mais également à financer ceux qui dirigent leur travail. Les régies et ateliers de charité sont surveillés par les maires ou adjoints mais d'après les indications des voyers et les adjudications auront lieu d'après le cahier des charges dressé par le voyer²²¹⁰. Les paiements interviendront sur le certificat du voyer. Pour les ateliers de charité et régies les états de journées dressés par les maires et approuvés par les comités de bienfaisance doivent être revêtus du certificat du voyer « constatant que les travaux ont été bien et réellement exécutés ». Pour les adjudications, les paiements « par à compte ou pour solde » se font sur les états de situation et certificats du voyer²²¹¹. Enfin ces voyers doivent tenir dans leur arrondissement un « sommier » qui doit lister les travaux de toutes natures exécutés sous leur surveillance²²¹². Ces voyers ont donc la haute main sur l'organisation des travaux sur les chemins vicinaux et plus généralement tout ce qui concerne la « viabilité communale »²²¹³. Pour parfaire le système, le préfet prévoit même d'adjoindre aux voyers des cantonniers cantonaux qui, placés sous leur autorité, sont affectés sur les chemins ayant fait l'objet de réparation pour veiller à leur entretien²²¹⁴. Selon le préfet cette réforme qui anticipe quelque peu la réglementation établie en 1836 semble avoir porté ses fruits. Lorsqu'il fait le bilan devant le conseil général du département de dix ans de vote de ces fonds pour ateliers de charité il loue le fait que « l'un de mes prédécesseurs s'étant aperçu et ayant été averti par vos propres observations, on pourrait ajouter, par la clameur publique, que les fonds des ateliers de charité bien que distribués dans les campagnes y restaient inaperçus et très probablement n'allaient pas à leur véritable destination, prit le sage parti, pour obvier à ce fâcheux inconvénient, de créer des voyers intelligents qui furent chargés de dresser des devis comprenant les détails estimatifs des travaux demandés par les communes [...], d'éclairer par là l'administration sur leurs besoins réels, de surveiller les travaux et d'en faire la réception. Dès ce moment tous les abus cessèrent et c'est depuis lors que l'on

²²¹⁰ ADHA 31K8, Article 12 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

²²¹¹ ADHA 31K8, Article 14 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

²²¹² ADHA 31K8, Article 15 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

²²¹³ Les voyers quant à eux sont chargés d'effectuer des tournées régulières dans leur arrondissement afin d'identifier les travaux à exécuter et de dresser les rapports ou devis pour mettre à même les conseils d'arrondissement de statuer (Art. 21 et 22). Plus généralement, ils sont chargés de « la conservation de tout ce qui intéresse à la viabilité communale, ponts et aqueducs et autres ouvrages d'art en dépendant, canaux, digues, plantations appartenant aux communes » (art. 24) mais également de « la surveillance et direction des travaux de constructions ou de réparations des maisons communes, églises, presbytères et grenier d'abondance » (art. 25). Et pour tout cela, ils ne peuvent refuser l'aide que leur demandent les communes pour un de ces travaux et doivent signaler toutes dégradations qu'ils constatent de façon à inciter les communes à les réparer (art. 23). ADHA 31K8, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

²²¹⁴ ADHA 31K8, Article 18 et 19 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

remarque sur tous les points des constructions importantes »²²¹⁵. Le préfet des Hautes-Alpes nous dépeint ici un tableau peu flatteur de l'utilisation des fonds qui, de 1818 à 1821, semblent avoir été presque entièrement détournés de leur destination. L'heureuse initiative de son prédécesseur aurait permis de mettre fin à ces abus. Il convient toutefois de nuancer l'enthousiasme du préfet à propos de cette initiative qui ne semble pas avoir permis d'assurer un fonctionnement parfaitement régulier des travaux réalisés grâce à ces primes d'encouragement. Plusieurs réflexions permettent notamment de mettre en évidence la surcharge de travail sous laquelle croulent les voyers, les empêchant de remplir parfaitement leur tâche. Ainsi, dans l'arrondissement d'Embrun, le sous-préfet déplore l'absence de rapports que le voyer de sa circonscription devait lui fournir pour l'informer des travaux qu'il serait le plus utiles de réaliser. Cela le contraint à faire lui-même une proposition de répartition des fonds au préfet sur la base de ce qu'il connaît de mémoire²²¹⁶. À Briançon, le conseil d'arrondissement dénonce l'absence totale de surveillance par le voyer qui ne fait que réceptionner les travaux une fois ceux-ci terminés sans avoir jamais été présent pendant le temps de leur exécution²²¹⁷.

Malgré ces nuances à apporter à la qualité du travail de ces agents, les voyers ont sans aucun doute permis d'améliorer l'efficacité de l'emploi des fonds affectés aux chemins vicinaux en garantissant au moins qu'ils seront véritablement utilisés en travaux et non détournés de leur destination. Cependant, leur emploi pose problème dans la mesure où celui-ci est, contrairement aux anciens commissaires spéciaux, rémunéré. Or, cette rémunération est prise sur les fonds portés au budget départemental pour ateliers de charité. L'arrêté du 20 janvier 1823 prévoit en effet que le salaire des voyers est de 1000 francs par an et ceux des cantonniers de 400 francs chaque année²²¹⁸. Sur la période 1823-

²²¹⁵ ADHA 1N1706, Rapport du préfet devant le conseil général des Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session de 1827.

²²¹⁶ Répondant au préfet qui lui reproche de ne toujours pas lui avoir envoyé son projet de répartition, le sous-préfet d'Embrun explique que « si j'ai tardé si longtemps à vous présenter ce travail c'est par la raison qu'avant de la faire j'avois exigé du voyer qu'il me présenta un état journalier des travaux à exécuter dans chaque commune de mon arrondissement afin de me mettre en état de répartir la susdite somme sur la double base de l'urgence de l'utilité desdits travaux : cet état M. le préfet, je l'attends encore ; mais comme je ne l'espère plus de l'obtenir et que je suis pressé tout à la fois et par le temps qui reste à seconder d'ici à la mauvaise saison et par l'obligation de vous satisfaire. J'ai fait enfin ma répartition. Vous observerez que pour les 3 cantons d'Embrun, Guillestre et Savines je l'ai faite de mémoire, je veux dire sur la connaissance des besoins que j'ai remarqué moi-même dans les fréquentes excursions que j'ai faites sur les chemins vicinaux de mon ressort ». ADHA 3O14389, Lettre du sous-préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes du 10 août 1826.

²²¹⁷ « L'organisation actuelle est évidemment au détriment de l'arrondissement de Briançon. Il est notoire que le voyer fait les devis en courant, et ne reparait sur les travaux que pour en opérer la réception, d'où il résulte une absence absolue de surveillance pendant l'exécution ». ADHA 2N1786, Délibération du conseil d'arrondissement de Briançon du 1^{er} juillet 1825.

²²¹⁸ ADHA 31K8, Article 27 et 28 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 20 janvier 1823.

1826, ces agents ont coûté 24283,35 francs²²¹⁹ qui ont été pris sur les 137870,32 francs qui ont été votés au budget pour ateliers de charité au cours de cette période. Par conséquent, ce sont 17 % de la somme totale qui ont servi au paiement de ces agents. Une part significative des fonds portés au budget départemental comme des fonds destinés au secours des indigents est donc employée à un tout autre objet. Cet emploi est significatif de la priorité donnée par le département des Hautes-Alpes à l'utilité des travaux réalisés. Il se situe de ce fait en opposition avec l'évolution générale de la réglementation des ateliers de charité dans le sens d'une plus grande prise en compte des intérêts des indigents qui s'applique notamment au même moment dans la Drôme voisine. Face à cet impératif d'utilité des travaux qui motive l'ensemble des modalités d'utilisation de ces fonds départementaux, la place du traitement de la pauvreté, si elle n'est pas complètement inexistante, apparaît comme largement résiduelle dans les Hautes-Alpes.

B. La place résiduelle du traitement de la pauvreté

Dès la première année de vote des fonds pour ateliers de charité en 1818, le conseil général indique qu'il a pour but « *d'occuper, pendant l'hiver 1818 à 1819, la classe indigente* »²²²⁰. En 1824, il est indiqué que les « *30 000 f. pour les ateliers de charité* » ont été votés car « *la médiocrité de la récolte en grain dans le département augmentera infailliblement la misère de la classe des travailleurs indigents* »²²²¹. Lorsque le conseil général du département des Hautes-Alpes vote des fonds pour ateliers de charité il avance comme motivation principale celle de vouloir porter secours aux personnes valides en chômage pendant l'hiver. Malgré une réglementation entièrement tournée vers la réalisation efficace de travaux économiquement utiles, le traitement de la pauvreté n'est pas totalement absent des préoccupations. Toutefois, cet objectif ne s'exprime que très peu dans l'utilisation des secours. Le système de primes d'encouragement du préfet est intégralement conçu à partir de la nécessité de faire en sorte que la prise en charge des indigents valides ne soit pas un obstacle à l'emploi utile des fonds (1). Cette marginalisation du traitement de la pauvreté constitue la règle dans

²²¹⁹ On compte 3 voyers employés chaque année et des cantonniers au nombre de 6 en 1823, 9 en 1824 et 10 en 1825 et 1826. ADHA 3O14386, 14388 et 14389.

²²²⁰ ADHA 1N1721, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 22 juin 1818.

²²²¹ ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 20 août 1824.

l'emploi des fonds départementaux. L'impératif social ne devient prioritaire que par exception dans les rares ateliers de charité véritables qui ont pu être établis (2).

1. La marginalisation du traitement de la pauvreté dans le système du préfet

Afin de ne pas gêner l'emploi en primes d'encouragement des fonds portés au budget départemental au chapitre des ateliers de charité, il est indispensable que le poids de l'impératif de traitement de la pauvreté dans leur utilisation soit le plus léger possible. Ainsi, la réglementation des primes d'encouragement ne contient-elle que de très faibles et peu contraignantes concessions destinées à orienter l'emploi des fonds dans le sens de la prise en charge de l'indigence valide (a). Au regard des objectifs et de la réglementation traditionnellement attachés à la notion d'ateliers de charité cette situation peut paraître choquante. C'est pourquoi le préfet déploie une argumentation destinée à convaincre que l'assistance aux indigents est naturellement apportée grâce à la seule augmentation de la masse de travaux publics (b).

a. Les faibles concessions à l'impératif de traitement de la pauvreté

Ces concessions interviennent à deux niveaux de l'emploi des fonds. D'une part, elles interviennent lorsqu'il s'agit de les distribuer. Bien que le choix de travaux utiles soit la boussole de la répartition des fonds, une attention est donnée à ce que toutes les parties du territoire du département des Hautes-Alpes en profitent (α). D'autre part, l'administration demande à ce que parmi les clauses du contrat d'adjudication, figure l'obligation pour les entrepreneurs d'employer préférentiellement les ouvriers les plus faibles (β).

a. L'attention à réaliser une distribution des fonds « équitable et impartiale »²²²²

L'examen de la distribution des fonds pour ateliers de charité a permis de mettre en évidence les différentes manières de réaliser cette répartition : privilégier le chemin à réparer en lui-même, son intérêt pour le commerce et l'agriculture ou alors se concentrer plutôt sur l'endroit où il se situe et le nombre d'indigents qui pourraient y être employés. Sous la Restauration, les autorités des Hautes-Alpes se sont résolument placées du point de vue de l'intérêt des chemins. Celui-ci guide la distribution du préfet comme le confirme l'insistance de ce dernier à rappeler « *l'inconvénient d'une trop grande dissémination des fonds qui d'une part donne lieu à beaucoup d'abus et qui de l'autre ne produit presque aucun bien réel* »²²²³. Soutenue dans son bien-fondé par le conseil général²²²⁴, cette règle n'est à aucun moment remise en cause mais semble être d'application peu aisée. En effet le préfet rappelle à l'ordre le sous-préfet d'Embrun qui explique que dans son projet il a « *cru devoir répartir cette somme entre toutes les communes de [son] ressort* »²²²⁵ pour éviter les réclamations de celles qui n'auraient rien reçu. Or, le préfet de Hautes-Alpes critique cette logique et propose de « *concentrer davantage les fonds, de les moins disséminer et de n'en faire l'application qu'à des ouvrages d'art* » notamment à la construction d'un pont²²²⁶.

²²²² ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet de Briançon du 22 janvier 1819.

²²²³ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 22 janvier 1819. Le préfet des Hautes-Alpes insistera à plusieurs reprises sur la nécessité de respecter ce principe. Ainsi en ouverture de la session de 1821 du conseil général du département « *l'expérience, dit-il, me confirme dans mon système qui est, vous le savez, messieurs, de ne pas trop disséminer ces fonds, afin d'en obtenir des meilleurs résultats. Il vaut incontestablement mieux ne pas les subdiviser sur un si grand nombre de points et faire des travaux solides auxquels il n'y ait pas à revenir de longtemps* ». ADHA 1N1705, Mémoire du préfet des Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session du conseil général de 1821. Il insiste sur ce point jusqu'en 1826 où il explique aux membres du conseil général que son souci a toujours été « *d'éviter la dissémination des fonds, attendu que les résultats en sont tout à fait infructueux : vous le sentirez comme moi, messieurs, et je pense n'avoir pas besoin de m'étendre d'avantage sur une disposition que la raison et l'expérience ont constatée* ». ADHA 1N1705, Mémoire du préfet des Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session du conseil général de 1826.

²²²⁴ « *Le conseil général adoptant les vues proposées par M. le préfet dans son discours d'ouverture, a émis le vœu que [...] les fonds y destinés ne fussent pas disséminés dans toutes les communes, parce que des petites réparations ainsi faites sur une grande surface avec des petits moyens ne sont pas durables et qu'au contraire en appliquant chaque année, dans un point déterminé, une somme un peu importante, on fera des travaux solides et successivement tous les chemins vicinaux seront rendu viables* ». ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 10 août 1819.

²²²⁵ ADHA 3O14388, Lettre du sous-préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes du 7 avril 1823.

²²²⁶ ADHA 3O14388, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet d'Embrun du 10 avril 1823. Cet avertissement n'aura toutefois que peu d'effet puisque le sous-préfet ne suit pas la proposition du préfet et les communes intéressées à la construction du pont seront les principales bénéficiaires des fonds. ADHA 3O14388, Lettre du sous-préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes du 24 mai 1823.

Malgré l'insistance du préfet à rappeler la nécessité de ne pas disséminer les fonds, celui-ci ne peut aller à l'encontre des volontés locales des communes. La distribution des fonds se fait avant tout sur les demandes que celles-ci adressent aux sous-préfets qui présentent un projet de répartition au préfet qui, après avoir pris l'avis des conseils d'arrondissement et du conseil général, doit arrêter une répartition définitive²²²⁷. Aussi, bien que le préfet ait le dernier mot, il ne peut s'affranchir totalement des souhaits des communes. Par ailleurs, la volonté de réaliser une distribution « *impartiale et équitable* » impose de ne pas se concentrer uniquement sur l'utilité des travaux car cela pourrait avoir comme conséquences de priver certains territoires du bénéfice du secours. Ainsi, le conseil général a-t-il dans un premier temps « *prié [le préfet] d'ordonner que les fonds destinés pour les ateliers de charité soient divisés dans chaque canton d'après la population* »²²²⁸. Cette décision a suscité certaines critiques notamment de la part du conseil arrondissement de Briançon qui « *demande que la répartition des secours soit faite au marc le franc de la contribution foncière pour les arrondissements* » plutôt que par canton. « *Ce mode de distribution me paraîtrait effectivement préférable, reconnaît le préfet, il n'aurait pas surtout l'inconvénient d'une trop grande dissémination des fonds* »²²²⁹. La répartition « *par arrondissement en suivant la base de la population et des contributions* »²²³⁰ sera donc celle qui sera réalisée sur l'ensemble de la période. Selon le préfet « *la justice distributive a exigé messieurs, la répartition entre les arrondissements de ces fonds de secours sur la base de la population : [...] c'était le moyen d'être équitable envers eux. Et ce moyen ne pouvait échapper à une administration qui met au rang de ses devoirs les plus essentiels celui de les porter tous également dans son cœur* »²²³¹. Répartir les fonds sur tout le territoire sans que cela n'astreigne à sacrifier le choix d'ouvrages les plus utiles au profit de la recherche d'une égalité dans la répartition, c'est le sens de l'orientation prise par les autorités départementales des Hautes-Alpes. Dans les faits, le préfet des Hautes-Alpes détermine le contingent attribué à chaque arrondissement, à charge ensuite aux sous-préfets de lui présenter un projet de répartition de ces sommes entre les communes de leur arrondissement qui proposent selon eux les travaux les plus utiles.

²²²⁷ La procédure de distribution des fonds est détaillée précisément aux articles 1 à 11 de l'arrêté du 20 janvier 1823. ADHA 31K8.

²²²⁸ ADHA 1N1721, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 24 juin 1818.

²²²⁹ ADHA 1N1722, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet de Briançon du 22 janvier 1819.

²²³⁰ ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 22 août 1821.

²²³¹ ADHA 1N1705, Mémoire du préfet Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session du conseil général de 1825.

Tableau n° 12 : Répartition des fonds pour ateliers de charité entre les arrondissements
des Hautes-Alpes²²³²

Arrondissements	1818	1819	1820	1821	1822	1823	1824	1825	1826
Briançon	5880	7000	7045	7045	7022	6378,5	7200	7084	7000
Embrun	5920	7100	7108	7108	7031	3046,56	10540	10093	7000
Gap	13200	16161	15847	15847	15947	17824,94	12960	16087	16345,82
Voyers						2750	3000	3000	3000
Total général	25000	30261	30000	30000	30000	30000	33700	36264	33345,82

En définitive, dans la mesure où, « *l'administration toujours attentive à conserver les droits de chacun a pris pour base de la répartition la population respective de chaque arrondissement* », le préfet des Hautes-Alpes peut conclure au bout de dix années d'emploi des fonds portés pour ateliers de charité au budget départemental qu'« *il est peu de communes qui directement ou indirectement n'en aient senti quelques avantages* »²²³³. Entre 1818 et 1826 on peut en effet remarquer que sur les 189 communes que comprend le département, 138 ont été subventionnées au moins une fois grâce aux fonds départementaux²²³⁴. Mais malgré cette légère concession permettant de faire en sorte qu'une partie du territoire ne monopolise pas l'intégralité des sommes, il n'en demeure pas moins que la priorité du préfet est l'amélioration du réseau vicinal dans son département²²³⁵. Cela s'ajoute ainsi aux éléments évoqués plus haut sur le choix des

²²³² Ce tableau a été fait en recoupant les informations données dans les arrêtés de répartition pris chaque année par le préfet des Hautes-Alpes. ADHA 3O14386 à 14389. Ce tableau ne prend en considération que la période 1818-1826. À partir de 1827, le vote des fonds départementaux subit certaines modifications que nous étudierons dans la suite de notre développement. Cf. *Infra* p. 635 et s.

²²³³ ADHA 1N1706, Rapport du préfet devant le conseil général des Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session de 1827.

²²³⁴ ADHA 3O14388, Relevé des sommes employées dans chaque commune du département, provenant des allocations portées aux budgets pour ateliers de charité et ouvrages d'art dans les communes entre 1818 et 1827.

²²³⁵ L'un des signes de cette priorité est l'attention du préfet à faire en sorte que les travaux puissent être poursuivis d'une année sur l'autre. Ainsi il explique en 1824 que « *les fonds pour ateliers de charité que le Gouvernement met chaque année à notre disposition, m'ont facilité les moyens de continuer les travaux commencés avant mon arrivée dans le département et d'en entreprendre d'autres dont l'utilité a été reconnue* ». ADHA 1N1705, Mémoire du préfet pour l'ouverture de la session du conseil général de 1824. Par conséquent, doivent être privilégiés les travaux en cours d'exécution lors de la répartition des fonds. Dans les considérants de ses arrêtés de 1824, le préfet explique comment il a choisi les communes qui recevront des fonds, ce sont celles qui « *n'ont pas suffisamment de ressources pour solder les ouvrages qu'elles ont entrepris et qui sont actuellement en cours d'exécution* ». ADHA 3O14389, Arrêtés du préfet des Hautes-Alpes des, 3 juin, 30 août et 15 juillet 1824. De même en 1825, le préfet entend distribuer les fonds entre les communes qui « *n'ont pas assez de ressources pour solder les travaux qu'elles ont entrepris* ». ADHA 3O14389, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes des 4, 5 et 29 juillet 1824.

ouvrages et le mode d'exécution des travaux tous deux règlementés en fonction de cet impératif. Le système de primes d'encouragement constitué par le préfet grâce aux fonds des ateliers de charité a donc essentiellement pour but de réaliser des travaux d'art indispensables à la viabilité des chemins vicinaux du département. Ces travaux devront être exécutés par adjudication afin de garantir la qualité du travail réalisé. L'entrepreneur sera simplement incité, sans y être véritablement contraint, à employer les ouvriers les plus faibles de la commune où ont lieu les travaux.

β. L'incitation à employer les ouvriers les plus faibles

L'adjudication est désignée comme mode d'exécution des travaux à privilégier car les ateliers de charité véritables ne permettent pas la réalisation d'ouvrages de bonne qualité, les indigents venant avant tout pour recevoir quelque argent et non pour le gagner en tant que juste contrepartie de leur travail. Afin de sceller cette prédominance de l'utilité des travaux sur toute considération relative au traitement de la pauvreté, le préfet des Hautes-Alpes formule une requête auprès du ministre de l'Intérieur. Bien qu'il utilise des fonds portés au budget départemental sous la dénomination d' « ateliers de charité » pour son système de primes d'encouragement, le préfet demande au ministre s'il ne peut pas s'affranchir de certaines formalités qui doivent normalement être respectées dans le cadre des ateliers de charité. Il vise en particulier celle qui impose, pour que le mandat de la subvention soit payé à la commune, qu'elle présente au préfet un état émargé comprenant la liste des individus qui ont participé à l'atelier, pour combien de jours et pour quel salaire²²³⁶. Le sous-préfet de Briançon met lui-même en évidence que la « dénomination » d'ateliers de charité « entraîne la nécessité de produire à l'appui des mandats des états des pauvres, émargés pour quittance, et cette formalité qui ne produit aucun bien ne laisse pas que de causer beaucoup d'embarras à MM. les maires ». Les indigents une fois inscrits cherchent à recevoir de l'argent sans nécessairement être prêts

²²³⁶ Elle était en effet exigée au cours de l'hiver 1817-1818 lors de l'organisation des ateliers de charité grâce aux subventions gouvernementales. Le préfet des Hautes-Alpes expliquait aux maires « que le mandat ne pourra être payé qu'autant qu'il sera revêtu de votre signature et de celles des personnes qui vous sont adjointes. Vous aurez de plus l'attention d'y réunir un état revêtu également des mêmes signatures, comprenant le nom de tous les individus qui auront participé à la distribution, la somme que chacun d'eux aura touchée et présentant le même total que le mandat : vous m'enverrez un double de cet état ». ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des communes du département du 3 avril 1818.

à fournir du travail en échange. Nous avons déjà pu citer la conclusion du sous-préfet qui affirme que « *l'expérience de 1818 a prouvé que les indigents de ce pays sont toujours prêts à recevoir l'argent, et rarement disposés à le gagner* »²²³⁷. C'est également ce que reproche le préfet aux ateliers de charité qui selon lui, « *fort souvent n'ont aucune existence réelle* »²²³⁸. Aussi va-t-il dénoncer l'inutilité de cette formalité, en expliquant au ministre « *qu'un état de distribution de fonds dont l'emploi aurait une destination autre que celle qu'il indique, serait un état purement fictif, et que dès lors, il est tout simple et plus loyal de s'en passer pour tout ce qui ne serait pas atelier de charité* »²²³⁹. Et lui propose « *de ne faire le paiement des primes qu'elle propose que sur des certificats de réception des travaux* »²²⁴⁰. Ainsi, employées les primes d'encouragement impliqueraient que « *les fonds ne seraient délivrés qu'au vu de l'exécution des travaux, ce qui assure l'accomplissement des vues de l'administration* »²²⁴¹. Un simple état de journée des indigents ne permet pas de garantir que l'argent est utilisé en travaux réels. Il peut tout à fait se révéler fictif en se réduisant à une simple liste d'individus n'ayant produit aucun travail. Aussi, le préfet comptant utiliser les fonds pour ateliers de charité à simplement « *encourager des travaux utiles* » demande au ministre à être dispensé « *d'appuyer mes mandats des états émargés, exigés pour les ateliers de charité* »²²⁴². Sa requête sera favorablement accueillie dans la mesure où elle est permet de justifier la dépense des fonds, ce qui est l'essentiel pour le ministre en 1819²²⁴³.

L'emploi des indigents ne doit pas être un obstacle à l'emploi efficace des fonds portés. Par conséquent toutes les garanties doivent être prises pour qu'ils soient avant tout considérés comme des travailleurs devant produire un bon travail et non comme des personnes ayant besoin de secours. La dénomination d'ateliers de charité impose

²²³⁷ ADHA 3014386, Lettre du sous-préfet de l'arrondissement de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 17 février 1819.

²²³⁸ AN F¹⁵2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 6 juillet 1819.

²²³⁹ AN F¹⁵2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 6 mai 1819.

²²⁴⁰ *Ibid.*

²²⁴¹ AN F¹⁵2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 6 juillet 1819.

²²⁴² *Ibid.*

²²⁴³ « *Vous pouvez très bien accorder tel secours à une commune sous la condition, si elle l'accepte, de faire exécuter tels ou tels travaux. Les payeurs sont autorisés à acquitter les simples mandats délivrés par les préfets pour des secours de ce genre, sauf pour les préfets à leur justifier de la dépense, lorsqu'elle a été effectuée. Ainsi vous ferez toucher à une commune le secours que vous lui aurez accordé, et lorsque les travaux auxquels le secours doit concourir auront été exécutés, il sera facile pour en justifier l'emploi de produire un état établissant une portion de la dépense de ces travaux égale au montant du secours : ou bien encore il pourra suffire de produire le certificat de réception des travaux, en indiquant que sur ces travaux il a été payé, telle somme avec les fonds de la commune, et que le surplus a été acquitté avec le secours accordé* ». AN F¹⁵2747, Lettre du directeur général de l'administration communale et départementale au préfet des Hautes-Alpes du 16 juillet 1819.

également de ne choisir que des indigents pour participer aux travaux sans prendre en considération leur compétence ni leur force physique. Pour cela la régie est normalement privilégiée. En raison des objectifs particuliers des primes d'encouragement du préfet, c'est l'adjudication qui a été choisie. Toutefois, dans la mesure où ces fonds sont portés sous la dénomination d'ateliers de charité au budget départemental, il est nécessaire de donner à leur emploi une certaine coloration philanthropique. Le conseil général des Hautes-Alpes indique ainsi dès 1819 que pour cela « *on aurait attention de n'employer que les indigents pour la main d'œuvre* ». Ainsi, « *par ce moyen les intentions paternelles du Gouvernement seraient parfaitement remplies* »²²⁴⁴. Le conseil précise qu'« *une des conditions de l'entreprise sera d'employer aux travaux les cultivateurs indigents, leurs femmes et leurs enfants* ». De cette manière « *le but des ateliers de charité sera atteint d'une manière profitable pour les pauvres et pour le public* »²²⁴⁵. Le préfet fait sienne cette idée en expliquant aux sous-préfets que les travaux seront mis à adjudication « *sous la condition cependant qu'il ne sera admis dans ces travaux que des gens assez peu fortunés pour pouvoir subsister de leur propre ressources* »²²⁴⁶. Afin de faire en sorte que l'emploi de ces fonds puisse être considéré comme ayant pour objectif de traiter le problème de l'indigence valide, les conditions de l'adjudication porteront une clause imposant à l'adjudicataire de faire travailler les indigents exclusivement.

Toutefois à y regarder de plus près, il est peu probable que cette règle ait été véritablement contraignante pour les entrepreneurs. Ainsi, on peut remarquer la différence de tonalité entre les propos du conseil général et ceux du préfet. Celle-ci apparaît déjà en 1819, le conseil général posant une condition claire alors que le préfet semble plus évasif. Cela est encore plus frappant en 1820. Le conseil demande à ce que les « *travaux soient donnés à l'entreprise à la charge par l'adjudicataire d'y employer les travailleurs de la classe indigente, leurs femmes et leurs enfants* »²²⁴⁷, le préfet explique que l'adjudicataire sera chargé d'employer « *la classe indigente des manouvriers et leurs femmes et leurs enfants quand la chose serait possible* »²²⁴⁸. Si le conseil général semble poser une exigence, le préfet indique simplement une éventualité. En d'autres termes, le préfet laisse les entrepreneurs seuls juges de l'opportunité de respecter ou non cette obligation

²²⁴⁴ ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 5 août 1819.

²²⁴⁵ ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 10 août 1819.

²²⁴⁶ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets d'Embrun et de Briançon du 29 janvier 1820.

²²⁴⁷ ADHA 1N1722, Délibération du conseil général des Hautes-Alpes du 9 août 1820.

²²⁴⁸ ADHA 3O14387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des chefs lieux de canton de l'arrondissement de Gap du 27 octobre 1820.

pesant sur eux. Nous pouvons donc penser que celle-ci ne fut que très peu respectée. Le sous-préfet de Briançon vient confirmer cette hypothèse en mettant clairement en lumière la contradiction fondamentale entre l'adjudication et l'obligation d'employer des indigents. Si le sous-préfet juge que l'adjudication est le « *mode préférable* », il considère qu'« *une adjudication publique avec la clause que l'adjudicataire n'admettra dans les travaux que des gens assez peu fortunés pour pouvoir subsister de leurs propres ressources deviendra onéreuse* »²²⁴⁹. En effet, pour lui « *les pauvres ne veulent en général rien faire dans les campagnes, et ceux qui consentent à travailler, ne font que des demi journées ce qui ne peut convenir à un spéculateur* »²²⁵⁰. C'est pourquoi la volonté de « *faire travailler les indigents* » implique de « *laisser au maire le soin d'exécuter les travaux par économie* »²²⁵¹. Comme nous l'avons pointé précédemment, les intérêts d'un entrepreneur sont contradictoires avec ceux des indigents. Il est donc très probable que seul un fort petit nombre d'entre eux se soit astreint à employer des pauvres seulement. La faiblesse de la contrainte exercée sur les adjudicataires semble d'autant plus importante qu'à partir de 1821 elle n'est plus évoquée par les autorités départementales. Il est ainsi particulièrement notable que l'arrêté du 20 janvier 1823 réglementant précisément l'emploi de la prime d'encouragement ne mentionne à aucun moment cette obligation à mettre à la charge de l'entrepreneur.

Il faut attendre 1826 pour que cette clause soit à nouveau évoquée par le préfet des Hautes-Alpes. Mais cette évocation intervient dans un contexte particulier : le ministre de l'Intérieur vient adresser certaines remarques au préfet mettant en cause la compatibilité entre son système de prime d'encouragement et la dénomination d'« ateliers de charité » du chapitre du budget départemental auquel ces fonds ont été portés. À cette occasion, le préfet des Hautes-Alpes est amené à développer ses considérations sur la manière dont l'assistance doit être portée aux indigents valides, considérations qui reposent sur l'idée que cette assistance est automatiquement réalisée dès que du travail est créé.

²²⁴⁹ ADHA 3O14386, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 10 février 1820.

²²⁵⁰ ADHA 3O14387, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 11 novembre 1820.

²²⁵¹ ADHA 3O14386, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 10 février 1820.

b. L'existence contestée d'une fonction assistantielle des primes d'encouragement

L'année 1826 marque un tournant dans l'organisation du système des primes d'encouragement dans les Hautes-Alpes. Celui-ci est remis en cause par le ministre de l'Intérieur lors de son contrôle du budget du département. Pour l'exercice 1826, le conseil général a porté au chapitre 3 des dépenses variables concernant les ateliers de charité une somme de 37906,32 f. Le ministre l'approuve mais indique en marge de cet article qu'elle « *devra être employée en ateliers effectifs de charité pour l'occupation de la classe indigente et non autrement* »²²⁵². Cette remarque suscite une réaction immédiate du préfet destinée à expliquer d'une part, les raisons de l'impossible généralisation des ateliers de charité dans les Hautes-Alpes²²⁵³ et, démontrer d'autre part, que son système permet le secours des indigents valides. D'après lui, le travail créé grâce à ses primes d'encouragement secourt nécessairement les pauvres valides du département car « *dans un pays aussi pauvre que les Hautes-Alpes, où tant de gens, soit artisans soit ouvriers ne vivent qu'à la journée, il suffit pour secourir la classe indigente d'y établir des ateliers de travail et que soit qu'il s'agisse d'une digue, d'un pont ou de terrassement, c'est toujours elle qui en dernière analyse profite du montant de la dépense puisque c'est toujours elle seule qui met la main à l'œuvre* »²²⁵⁴. Cette idée, le préfet l'a développée dès la première année de mise en place de son système où les fonds pour ateliers de charité sont utilisés en prime d'encouragement. Selon lui, « *cet emploi ne change rien à la destination de cette nature de fonds ; que soit que les travaux s'exécutent par ateliers,*

²²⁵² ADHA 3014389, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 7 mars 1826.

²²⁵³ Les raisons avancées par le préfet sont liées à la situation géographique du département des Hautes-Alpes. Tout d'abord la topographie du département ne permettrait pas l'organisation d'ateliers de charité puisque « *dans un pays tel que celui-ci où on ne peut pas faire un quart de lieu sans rencontrer des ravins plus ou moins profonds ou des torrents plus ou moins longs et rapides qui exigent indispensablement des travaux d'art sans lesquels les ouvrages de main d'œuvre pur et simple tel que ces ateliers les comportent deviennent sans objet par les interruptions multipliées qui s'y trouvent* ». Par ailleurs, le climat s'oppose également à toute mesure généralisant l'établissement de ces ateliers. « *Le secours qu'elle apportait à la classe indigente était restreint à la seule considération qu'en hyver saison de privation et de souffrance pour le pauvre, les ateliers ne pouvaient avoir lieu à cause des neiges et des frimats qui couvrent les campagnes et que c'est uniquement dans le beau temps c'est-à-dire au moment où tous les bras sont occupés, qu'on pouvait en ordonner l'ouverture. Aussi arrivait-il que ces sortes d'ateliers étaient déserts et l'administration éprouvait la douleur de dépenser souvent des sommes énormes pour de prétendus travaux qui n'existaient que sur le papier et de ne trouver nulle part sur les chemins la trace d'ouvrages tant soit peu remarquables* ». ADHA 3014389, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 7 mars 1826.

²²⁵⁴ ADHA 3014389, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 7 mars 1826.

soit par régie, soit par entreprise, ils tendent toujours au soulagement du pauvre puisqu'en dernière analyse c'est toujours lui qui met la main à l'œuvre. Cela est si vrai que c'est au défaut de travaux publics qu'il a fallu attribuer les regrets donnés par ces pauvres manouvriers au dernier Gouvernement, regrets qui du reste n'existent plus, mais qui ont suffisamment prouvé que cette classe était la première soulagée dans les entreprises où ses bras sont nécessaires »²²⁵⁵. Dans l'esprit du préfet, il suffit donc d'augmenter la masse des travaux publics pour que les indigents soient automatiquement secourus. Cependant, il paraît difficile de voir dans cet argumentaire autre chose que la volonté de masquer l'ambition du préfet d'utiliser le chapitre 3 des dépenses variables du département pour venir augmenter la masse des fonds nécessaires aux chemins vicinaux. Mais ce détournement des fonds qui semble passer inaperçu aux yeux d'Elie Louis Decazes ministre de l'Intérieur en 1819, n'échappe pas à son successeur en 1826, Jacques Joseph Corbières. En effet, celui-ci ne condamne pas le système du préfet en tant que tel²²⁵⁶ mais pointe seulement le « classement irrégulier de ce vote ». Selon lui, « ce n'était pas au chapitre de la mendicité qu'il devait figurer mais au chapitre 7 sous le titre de travaux d'art à exécuter sur les chemins vicinaux ». Aussi invite-t-il le préfet « à distraire cette somme du chapitre 3 et à la comprendre au chapitre 7 du budget variable de 1826 »²²⁵⁷. Les fonds portés au chapitre 3 doivent nécessairement être employés en ateliers de charité effectifs, l'adjudication même avec comme condition d'employer les indigents valides et leur famille ne saurait y être assimilée. Parmi les départements dauphinois, le département des Hautes-Alpes fait figure d'exception. Le département de la Drôme qui a voté des fonds au même chapitre les a employés en ateliers de charité. En revanche, au niveau du pays dans son ensemble la pratique consistant à utiliser le chapitre 3 pour augmenter les fonds destinés aux travaux sur les chemins vicinaux semble avoir été suffisamment fréquente pour avoir conduit le gouvernement à intervenir dans son instruction sur les budgets et la comptabilité des départements de 1832 afin de préciser que « les votes pour les ateliers de charité ne doivent être proposés que pour des ateliers effectifs, en faveur de la population sans travail, et non pour accroître les allocations applicables aux routes départementales ou aux travaux neufs sur les chemins

²²⁵⁵ AN F¹⁵ 2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 6 mai 1819.

²²⁵⁶ À propos des fonds votés en 1826, le ministre déclare que « l'emploi de cette somme peut avoir lieu de la manière que vous indiquez et rien dans les instructions ne s'y oppose puisque les fonds sont répartis entre les communes pour travaux d'art ». ADHA 3014389, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 25 avril 1826.

²²⁵⁷ ADHA 3014389, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet des Hautes-Alpes du 25 avril 1826.

vicinaux »²²⁵⁸. Elle est la conséquence de la faiblesse des ressources généralement appliquées au chapitre 7²²⁵⁹ qui se combine, avant la loi du 21 mai 1836, à la faiblesse des ressources municipales affectées aux chemins vicinaux.

L'intervention du ministre a eu pour conséquence la fin du système des primes d'encouragement. À partir de 1827, les sommes portées au chapitre 3 du budget des dépenses variables ont été intégralement employées en ateliers de charité véritables. Mais celles-ci ont aussi été considérablement réduites. En effet, en 1827 et 1828, seuls 2000 francs ont été votés alors que le chapitre 7 se verra doté de, respectivement, 31345,42 f. et 32256 f. En 1829, ce sont 5000 f. qui ont été votés pour être employés en ateliers de charité effectifs et 3000 f. en 1830²²⁶⁰. Mais même après l'intervention du ministre, le préfet des Hautes-Alpes ne perd jamais de vue l'intérêt des communications dans l'emploi de ces fonds. En effet, rien ne l'oblige à souhaiter le vote de fonds au chapitre 3 pour ateliers de charité, il aurait pu se contenter de fonds porter uniquement au chapitre 7. Pourtant, il explique qu'« *il ne sera pas inutile qu'il soit appliqué une somme légère aux ateliers de charité, parce que bien que la loi de la prestation en nature autorise à se racheter en argent des journées déterminées tant pour le prix que pour la quantité, par les conseils municipaux, qu'on ne fait pas réellement, et que cette somme peut être employée à rétribuer les indigens qui font manuellement les travaux, il peut se faire ou que ces remboursements de journées soient très faibles ou que dans telles ou telles communes on fasse peu ou point de travaux, et alors il est bon que l'administration ait en main les moyens d'ouvrir en petit et en cas de nécessité urgente, quelques uns de ces ateliers de charité, ne fut-ce que pour faire travailler quelques misérables pour des déblais de neiges et de glaces, dégorgement de fossés etc. et c'est ce qui a motivé la faible allocation que je demande à cet égard et que vous ne balancerez pas y assigner* »²²⁶¹. Les fonds portés aux ateliers de charité ont donc une fonction précise, celle de pallier la faiblesse des rachats en argent de prestations en nature. Ils pourront ainsi être utilisés pour

²²⁵⁸ Jules Dumesnil, *op. cit.*, p. 393.

²²⁵⁹ À propos des fonds compris au chapitre 7 des dépenses variables, Jules Dumesnil fait « *remarquer que les ressources ordinaires que la loi attribue aux dépenses variables, suffisant à peine pour assurer l'entretien des routes départementales, c'est presque toujours sur les centimes facultatifs que trouvent place les travaux extraordinaires, et même, assez souvent, le complément nécessaire aux réparations ordinaires. Le budget variable est restreint aux besoins les plus indispensables rigoureusement calculés* ». Jules Dumesnil, *op. cit.*, p. 424.

²²⁶⁰ Dans les années suivantes, le chapitre 3 comporte toujours le vote de fonds mais il n'est plus indiqué qu'ils seront employés en secours en travaux. L'absence de trace d'organisation d'ateliers de charité après 1831 laisse penser que c'est surtout en secours en argent et en nature qu'ils ont été utilisés. ADHA 1N1722.

²²⁶¹ ADHA 1N1705, Mémoire du préfet des Hautes-Alpes pour l'ouverture de la session du conseil général de 1826.

effectuer certains travaux de terrassement dans les communes les plus pauvres où le système des prestations en nature peut difficilement s'organiser. Une nouvelle fois, l'utilité économique de l'emploi des fonds des ateliers de charité est au cœur de leur emploi. Le terme d'« ateliers de charité » employé pour désigner ces fonds aurait pourtant dû imposer le respect de certaines règles établies pour assurer prioritairement la prise en charge de l'indigence valide. Or l'établissement d'ateliers de charité proprement dits n'a constitué que l'exception aux côtés du système des primes d'encouragement.

2. L'assistance ordinaire au sein des ateliers de charité

Les fonds pour ateliers de charité votés par le conseil général des Hautes-Alpes est bien loin d'avoir eu pour objectif de traiter le problème de l'indigence valide. Les ouvriers sans travail ne sont pas le centre des préoccupations dans le système des primes d'encouragement élaboré par le préfet. Toutefois, à l'intérieur de ce système, l'organisation d'ateliers de charité n'est pas interdite. Par ailleurs, à la suite de l'intervention du ministre de l'Intérieur de 1826, les fonds portés au chapitre 3 des dépenses variables du département doivent être employés en ateliers de charité effectifs. Aussi, bien que peu nombreux, ils étaient néanmoins présents dans le département des Hautes-Alpes entre 1818 et 1831. Contrairement aux travaux organisés selon les modalités ordinaires des travaux publics, le traitement de la pauvreté est au centre des préoccupations. En ce sens les ateliers de charité des Hautes-Alpes sous la Restauration ne se différencient pas de ceux que nous avons étudiés dans les chapitres précédents. Leur organisation est construite autour de la nécessité de ne recevoir que les individus valides les plus pauvres (a) et, comme dans le cas de leurs homologues dauphinois, l'assistance portée à ces indigents se révèle bien faible (b).

a. La nécessité de recevoir exclusivement les indigents valides

La notion d'ateliers de charité se définit essentiellement par la sélection des individus qui peuvent y être admis. Une des préoccupations essentielles des autorités est de s'assurer que les travaux de charité ne profitent qu'aux seuls indigents valides. Dans les Hautes-Alpes, le préfet précise dès 1820 que « *ces fonds n'étant destinés qu'à soulager la classe indigente en lui procurant du travail* »²²⁶², son « *intention est que le contingent assigné à chaque canton soit uniquement consacré à payer les journées des indigents qui seront appelés et reçu dans l'atelier de charité* »²²⁶³. Quelques années plus tard, il affirmera à nouveau que la somme affectée aux ateliers de charité « *doit être exclusivement employée en travaux de charité à l'effet de donner de l'occupation à la classe indigente dans les localités où elle en manquerait* ». La catégorie sociale d'appartenance des personnes employées dans ces ateliers est l'essentiel puisque le préfet juge que les fonds pour « *ateliers effectifs de charité* » peuvent être employés à toute espèce d'ouvrage, « *il suffira que les indigents de la localité où vous jugerez à propos d'accorder des fonds soient employés aux travaux* »²²⁶⁴. Ainsi le maire de la commune de Rosans précise bien qu'il compte employer quarante « *hommes valides mais pauvres* »²²⁶⁵. Le préfet lui-même préconise au maire de Gap d'être attentif à l'origine sociale des individus en exigeant que les ateliers de charité soient « *composés des ouvriers les plus indigents* »²²⁶⁶.

Cette insistance sur la qualité de « pauvre » des individus est à rapprocher de la seconde exigence qui est posée par les autorités départementales. En effet, les fonds pour ateliers de charité effectifs sont toujours considérés comme étant intégralement partie prenante de la politique de travaux sur les chemins vicinaux. Il est donc nécessaire que leur emploi soit le moyen d'améliorer significativement la viabilité de la vicinalité. Or, ceux-ci sont insuffisants pour assurer la réalisation de travaux véritablement substantiels. Par exemple, concernant le chemin de Tallard à Lettret en 1820, le préfet considère que « *les fonds dont j'aurai à disposer pour établir ce chemin d'une manière convenable*

²²⁶² ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes dont le destinataire est indéterminé du 10 février 1820.

²²⁶³ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des chefs lieux de cantons de Rozans, Laragne, La Bâtie Neuve et Vitrolles du 10 février 1820.

²²⁶⁴ ADHA 3O14389, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet de Briançon du 19 avril 1827.

²²⁶⁵ ADHA 3O14387, Lettre du maire de Rosans au préfet des Hautes-Alpes du 8 mars 1821.

²²⁶⁶ ADHA 3O14387, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 8 février 1822.

seront insuffisants, s'il faut payer la valeur intégrale des travaux »²²⁶⁷. Ainsi il explique que son « *intention est que les propriétaires concourent à leur exécution en fournissant des journées en nature* »²²⁶⁸. En effet, le préfet fait remarquer que « *le secours qui sera accordé serait peu de choses s'il n'était reçu dans l'atelier que des indigents salariés pour leurs travaux, les propriétaires aisés doivent aussi y concourir* ». Mais ce concours doit se faire « *gratuitement* », c'est-à-dire qu' « *ils devront, pour fournir l'exemple du travail, fournir des journées en nature soit par eux mêmes soit par leurs domestiques, en raison de la proximité des lieux et de l'intérêt direct qu'ils auront aux réparations* »²²⁶⁹. Cette directive n'est pas particulière à une route spécifique, on la trouve généralisée dans l'arrêté de distribution du préfet pour l'année 1825 à l'article 2 qui dispose que « *les maires des communes, [...] sont invités à adjoindre aux ateliers les habitants qui seront dans le cas de fournir des prestations de journées en nature* »²²⁷⁰. Cette exigence est formulée jusqu'en 1830. Pour les ateliers de charité de l'hiver 1830-1831, le préfet demande de « *faire concourir à ces travaux les prestations en nature des habitants aisés* » tout en précisant que ces habitants ne devront pas figurer sur les états de journées où ne devront être portés « *que les individus qui ont réellement besoin de recevoir un prix de journée pour pouvoir à leur subsistance et à celle de leur famille* »²²⁷¹. Les fonds des ateliers de charité doivent permettre de susciter les prestations en nature mais ils ne doivent pas s'y mélanger. Les premiers doivent exclusivement être employés à verser des salaires aux indigents valides et aucun habitant aisé ne saurait en profiter. Pour s'en assurer, les autorités locales chargées de l'organisation des ateliers de charité²²⁷² ne pourront recevoir le mandat de la subvention qui leur a été promise que sur présentation d'« *un état des journées* »²²⁷³ qui « *indiquera les noms des particuliers qui doivent participer à la distribution, le nombre de journée de chacun d'eux, le prix de la journée et le montant de ce qui revient à chacun* »²²⁷⁴. Et afin d'être sûr que les travaux ont été

²²⁶⁷ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes dont le destinataire est indéterminé du 10 février 1820.

²²⁶⁸ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire d'Orpierre du 9 février 1820.

²²⁶⁹ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires des chefs-lieux de cantons de Rozans, Laragne, La Batie neuve et Vitrolles du 10 février 1820.

²²⁷⁰ ADHA 3O14389, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 19 avril 1825.

²²⁷¹ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets du département du 28 octobre 1830.

²²⁷² L'organisation de ces ateliers ne semble pas être affectée à une personne particulière. Ainsi, on voit alterner à la tête de ces ateliers le maire, le commissaire aux chemins vicinaux, le juge de paix ou un conseiller municipal.

²²⁷³ ADHA 3O14386, Article 4 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 30 juillet 1819.

²²⁷⁴ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux maires de la Faurie et de la Freissinouse du 8 février 1820.

réellement faits le préfet demandent à ce que ces états soient « *visés par le juge de paix, qui certifiera qu'il s'est assuré par lui-même que la réparation a eu lieu* »²²⁷⁵.

La réglementation des ateliers de charité établie dans le département des Hautes-Alpes sous la Restauration ne diffère pas de celles des ateliers de charité établis dans le reste de l'ancienne province de Dauphiné en ce que la sélection des personnes à employer y occupe une position centrale. De la même manière, les constats sur les effets sociaux de l'institution sont identiques. Au final, le secours reçu par ces indigents apparaît comme relativement faible et peu à même de leur procurer une véritable amélioration de leur condition d'existence.

b. Une maigre assistance fournie aux indigents valides

Destinés à pallier les effets d'une situation de chômage temporaire, les ateliers de charité n'ont pas pour but d'éradiquer la pauvreté. L'objectif se résume à ne pas laisser tomber dans l'indigence les individus se retrouvant involontairement sans travail. Pourtant, même dans cette perspective, l'efficacité sociale des ateliers de charité est à relativiser. Les éléments à notre disposition pour appuyer ce constat sont assez restreints dans la mesure où les archives sont pauvres en états de journées permettant de chiffrer le salaire reçu par les indigents ayant travaillé au sein des ateliers de charité. Toutefois, le peu qui nous est parvenu permet de mettre en évidence la faiblesse des salaires perçus par les indigents. Ainsi, à Rosans 300 francs de subventions ont été utilisés pour faire travailler quarante ouvriers en 1821 ce qui revient à fournir un salaire moyen de 7,5 francs à chaque ouvrier²²⁷⁶. La moyenne est encore plus faible au sein de l'atelier de charité de Villard d'Arenne qui a employé 200 francs pour donner du travail à soixante ouvriers ce qui revient à une moyenne de 3,3 francs par ouvrier. Cette moyenne est à nuancer si l'on prend en compte le fait que les femmes sont payées 1 franc par jour, les

²²⁷⁵ ADHA 3O14386, Article 4 de l'arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 30 juillet 1819. Cette procédure se maintient tout au long de la période et en 1830 le préfet écrit que la somme sera payée sur la présentation « *des états d'attachement des journées des ouvriers employés ; certifiés par le conducteur de l'atelier et par le maire du lieu* ». Les fonds seront quant à eux délivrés « *soit au nom du receveur municipal de la commune où les ateliers seront établis soit au nom de l'agent chargé de les diriger* ». ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets du département du 28 octobre 1830.

²²⁷⁶ ADHA 3O14387, Lettre du maire de Rosans au préfet des Hautes-Alpes du 8 mars 1821.

enfants 0,8 francs et les hommes 1,6 francs²²⁷⁷. Les ouvriers ne sont toutefois pas prêts à accepter n'importe quelles conditions de travail. Aussi, lorsqu'ils estiment que leur salaire est trop faible, ils n'hésitent pas à le faire savoir comme le note le commissaire du canton de Barcelonnette de Vitrolles. « *Si j'ai fixé, explique-t-il, les journées à 1,5 f., c'est que l'année dernière les ouvriers se plaignoient que les journées n'étaient pas assez payées à raison d'1,25 f. par jour, attendu que le travail était très pénible* »²²⁷⁸.

Les réactions des ouvriers au sein de ces ateliers de charité sont d'ailleurs particulièrement redoutées si l'on en croit la remarque du sous-préfet de Briançon à propos des formalités nécessaires pour que les communes se voient mandater la subvention départementale. Selon lui, il est très gênant de devoir nécessairement faire émarger chaque ouvrier pour certifier qu'il a bien travaillé pour le nombre de jours et le salaire qui est indiqué sur l'état de journée. « *C'est une galère, écrit-il, que d'exiger des habitants quittances des sommes qui ne leur sont pas immédiatement comptées. Plusieurs maires pour obtenir cette formalité ont été obligés de faire des avances et tous ne sont pas en état de le faire* »²²⁷⁹. Une fois que les ouvriers ont émargé sur les états de journées ils réclament que leur soit payée immédiatement la somme qui leur revient. En effet, ces individus sont pour la plupart des journaliers, de petits cultivateurs n'étant jamais assurés d'avoir de quoi subsister du jour au lendemain. Par conséquent, ils ont plus qu'aucun autre besoin du salaire qui leur revient après leur journée de travail aux ateliers. Tout délai d'attente apparaît vite comme insupportable comme le note le sous-préfet de Briançon en expliquant que « *ces ouvriers sont des paysans qui malgré toutes les assurances que je leur ai données paraissent craindre encore qu'on ne leur paye pas leurs journées* »²²⁸⁰. La nécessité de leur verser rapidement le salaire correspondant à leur travail est d'ailleurs reconnue par le préfet des Hautes-Alpes qui considère « *que les travailleurs étant dénués de ressources auront le soin d'être payés régulièrement à la fin de chaque jour* »²²⁸¹. Cependant, nous retrouvons ici un problème similaire à celui que nous avons évoqué précédemment. Ces indigents placés dans des situations de grande précarité se voient contraints d'attendre que les états de journées soient envoyés au préfet pour que celui-ci ordonne le mandatement des fonds. Ainsi, dès les premières années de fonctionnement des problèmes liés au retard des paiements des ouvriers se font jour. Le

²²⁷⁷ ADHA 3O14387, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 15 décembre 1821.

²²⁷⁸ ADHA 3O14387, Lettre du commissaire de canton de Barcelonnette de Vitrolles du 19 février 1822.

²²⁷⁹ ADHA 3O14387, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 1^{er} février 1822.

²²⁸⁰ ADHA 3O14387, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 29 octobre 1822.

²²⁸¹ ADHA 3O14389, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 19 avril 1825.

maire de la commune de Ribeiret expose qu'« *aujourd'hui les particuliers désirent d'être payés parce qu'ils ont fait le travail et que la misère les accable* »²²⁸² et celui de Chanousse que « *les journaliers qui étoient des plus indigents voudroient être payés* »²²⁸³. Toutefois, le préfet précise dans les deux cas que la commune ne pourra recevoir les fonds que si elle fournit « *les pièces indiquées par ma lettre du 16 juin 1820* »²²⁸⁴. Si l'on en croit certains témoignages des tensions très vives peuvent voir le jour, les ouvriers en attente d'être payés ne tardant pas à accuser les maires de détournement de fonds²²⁸⁵. Face aux mécontentements que ces retards engendrent les maires réagissent en faisant des avances sur leurs deniers personnels ou sur ceux de tels ou tels notables de la commune²²⁸⁶. Toutefois, ce procédé des avances dépend de la capacité financière des habitants de la commune à les fournir. Ce problème des retards de paiement se révèle comme véritablement central dans l'organisation des ateliers de charité. En effet, ils sont susceptibles de rendre impossible leur établissement en décourageant les indigents à venir travailler dans les ateliers. Ainsi, le maire de la commune de Lazer fait remarquer que « *les journaliers qui auraient besoin de recevoir leur paiement au moins à la fin de chaque semaine ne pourront toucher leur salaire qu'après que les travaux seront entièrement achevés et les pièces justificatives fournies, aussi je m'attends à ne pas avoir ceux qui trouveront des journées chez les particuliers où ils sont payés chaque jour* »²²⁸⁷. Le préfet reconnaît lui-même que « *le paiement des fonds à la fin des travaux seulement est un obstacle pour faire travailler des ouvriers indigents qui auraient besoin de toucher le prix de leurs travaux à la fin de la journée même* »²²⁸⁸. Pour résoudre ce problème il propose de « *délivrer des acomptes* » en attendant la fin des travaux, à l'issue desquels les pièces exigées devront être transmises. Le préfet pense que « *de cette manière les*

²²⁸² ADHA 3O14386, Lettre du maire de Ribeiret au préfet des Hautes-Alpes du 21 mai 1821.

²²⁸³ ADHA 3O14386, Lettre du maire de Chanousse au préfet des Hautes-Alpes du 2 juin 1821.

²²⁸⁴ ADHA 3O14386, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de Ribeiret du 12 juin 1821.

²²⁸⁵ « *Monsieur, le préfet [...] Je vous ai demandé divers mandats au profit des communes de Villar d'Arennes, Molines Château Queyras, Villar St Pancrace, St Chaffrey et Vigneaux. Les habitants ayant quittancé d'avance les états de journées, accusent aujourd'hui les maires d'en avoir détourné le montant à leur profit, imputation qui n'est point agréable pour ceux-ci, quelques uns d'entre eux pour la faire cesser ont fait des avances dont il est juste qu'ils se couvrent. Je vous prie en conséquence de retarder le moins possible l'expédition des mandats* ». ADHA 3O14387, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 25 janvier 1822.

²²⁸⁶ C'est le cas par exemple du « *maire de Chateaufilleville qui a avancé le montant de son état* ». ADHA 3O14386, Lettre du sous-préfet de Briançon au préfet des Hautes-Alpes du 24 décembre 1820. De même le maire d'Orpierre explique que le préfet lui a dit que « *l'on expédierait aucun mandat tant que l'ouvrage ne fut fait* » aussi il « *en fait les avances aux ouvriers des différents genres que j'emploi* ». ADHA 3O14387, Lettre du maire d'Orpierre au préfet des Hautes-Alpes du 20 novembre 1820.

²²⁸⁷ ADHA 3O14387, Lettre du maire de Lazer au préfet des Hautes-Alpes du 25 mars 1821.

²²⁸⁸ ADHA 3O14387, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au maire de Lazer du 13 avril 1821.

indigents ne souffriront presque pas du retard des paiements »²²⁸⁹. L'année suivante, en 1821, le préfet des Hautes-Alpes prévoit que ces acomptes sont possibles à la fois dans le cadre des ateliers de charité mais également de l'adjudication²²⁹⁰. Les conditions de réception de ces acomptes sont toutefois relativement strictes. Dans le cadre des travaux réalisés sous la direction du commissaire Collin, un acompte est demandé. Le préfet explique que le mandat de 200 f. « sera délivré par anticipation au nom de M. Collin » à charge par lui de justifier de l'utilisation des fonds dans le délai d'un mois²²⁹¹. La même demande est formulée par la ville d'Embrun pour recevoir ces acomptes. En effet, le sous-préfet d'Embrun note que dans « les ateliers de charité sur les chemins de cette commune sont en cours d'exécution ». Or, il demande à ce que l'on ne soit pas obligé d'attendre la fin des travaux pour payer les ouvriers qui en ont besoin²²⁹² et réclame à titre d'avance la somme qui lui a été attribuée soit 360 f. Le préfet accepte de mandater cette somme sous réserve que les formalités prescrites soient fournies « dans le délai d'un mois à la préfecture les états de journées quittancées pour émargement »²²⁹³.



²²⁸⁹ *Ibid.*

²²⁹⁰ Dans le cadre des adjudications le préfet dispose qu'« il pourra être délivré des mandats d'acompte » afin de payer plus rapidement les ouvriers. Bien entendu ces acomptes ne seront accordés qu'à la suite d'un contrôle des travaux réalisés par le biais d'un « certificat d'avancement d'ouvrage délivré par la personne chargée de la conduite des travaux et visé par le commissaire cantonal ». De même dans le cadre des ateliers de charité, le préfet consent à mettre « à la disposition du maire des secours provisoires pour effectuer les travaux » sur la demande du commissaire cantonal. ADHA 3O14387, Article 5 du préfet des Hautes-Alpes de l'arrêté du 20 avril 1821.

²²⁹¹ « Le mandat de la somme de 200 f., sera délivré par anticipation au nom de M. Collin, à charge par ce mandataire de produire dans le délai d'un mois les états des journées payées, acquittées par les parties prenantes et visés par MM. les maires et adjoint des communes où le travaux auront eu lieu ». ADHA 3O14389, Arrêté du préfet des Hautes-Alpes du 19 avril 1825.

²²⁹² « Les malheureux ouvriers qui y sont employés auraient trop à souffrir s'ils devaient attendre le paiement de leurs travaux jusqu'à entière exécution ». ADHA 3O14419, Lettre du sous-préfet d'Embrun au préfet des Hautes-Alpes du 6 décembre 1830.

²²⁹³ ADHA 3O14419, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-préfet d'Embrun du 21 décembre 1830.

Le détournement des fonds départementaux pour ateliers de charité dans les Hautes-Alpes est directement motivé par le constat que les ateliers de charité ne sont pas capables de maintenir un équilibre entre l'intérêt des ouvrages et celui des indigents. La création des primes d'encouragement par le préfet a clairement pour but de faire primer le premier en se débarrassant des contraintes qu'impose la satisfaction du second. Destinées avant tout à alimenter le financement des travaux aux chemins vicinaux, elle ne conserve un vernis assistantiel que pour permettre de justifier auprès du gouvernement le vote des fonds au chapitre III des dépenses variables du budget départemental. Néanmoins, même si elles sont très réduites, cela impose au préfet de réaliser quelques concessions à l'assistance des indigents dans l'organisation de l'utilisation de ces primes d'encouragement qui, de ce fait, demeurent toujours situées dans le champ de l'assistance par le travail.

Cette première stratégie destinée à sortir du cadre des ateliers de charité est donc toujours fondée sur une action positive de l'administration qui entend organiser l'assistance par le travail selon d'autres modalités grâce à des fonds publics. La remise en question de l'institution au XIX^e siècle a également conduit à en développer une seconde. Pour ne pas avoir à subir les effets des contradictions des ateliers de charité, les pouvoirs publics ont parfois manifesté la volonté de ne plus intervenir dans le fonctionnement de l'assistance par le travail qui, dès lors, a existé en dehors de leur action.

§2. Des vellétés d'abandon de l'assistance par le travail

Face au problème de gaspillage des fonds publics en travaux inutiles et en secours inefficaces que pose le maintien de l'impératif de l'utilité des travaux, une seconde stratégie se développe aux côtés de celle adoptée par le département des Hautes-Alpes. Les pouvoirs publics manifestent une volonté d'abandonner le terrain de l'assistance par le travail. Dans ce cadre, il ne s'agit plus seulement de détourner les fonds publics destinés aux ateliers de charité pour les employer à une autre forme d'assistance par le travail mais de ne plus employer de fonds publics pour l'organisation de cette forme d'assistance. De cette manière, lorsque les pouvoirs publics n'engagent plus l'argent de la collectivité dans des institutions règlementées pour venir en aide aux indigents valides, le risque de voir sacrifier l'utilité sur l'autel de l'assistance n'existe plus. Au cours du siècle, cet abandon de l'assistance par le travail a pris plusieurs formes. Une première est celle du désengagement des pouvoirs publics de toute politique volontariste d'assistance par le travail. Pour eux, si le travail est encore considéré comme devant permettre d'assister les personnes qui en sont dépourvues, ils s'abstiennent de prévoir la création de ressources spécialement affectées à ce but qui doit être rempli en perturbant le moins possible la marche des travaux ordinaires (A). L'abandon de l'assistance par le travail sera définitif lorsque, confrontée à une nouvelle forme de chômage née de l'industrialisation à la fin du XIX^e siècle, elle sera contrainte de s'y adapter. Pour cela, les pouvoirs publics ne se contentent pas de s'abstenir d'intervenir mais vont concrètement engager un processus de privatisation de l'assistance par le travail qui, loin de réaliser cette adaptation, aboutira à sa disparition (B).

A. Le désengagement des pouvoirs publics en matière d'assistance par le travail

« Il est délicat de distinguer, écrit Marcel Lecoq, un travail de secours d'un travail normal, toute la différence résidant dans l'intention qui a présidé à la création de ce chantier. L'intention des pouvoirs publics est assurément de procurer un secours ; mais les travaux seront exécutés suivant le système normal. Ils ne ressemblent pas aux ateliers de charité ou de secours d'autrefois »²²⁹⁴. L'auteur pointe du doigt les travaux de secours qui sont à la frontière avec les travaux ordinaires et que l'on ne peut distinguer que par l'intention qui a présidé à leur organisation. Ici, pas d'intervention de la puissance publique autre qu'un simple appel à réaliser des travaux ordinaires. À plusieurs reprises au cours du XIX^e siècle, le gouvernement est intervenu dans le seul but de faire coïncider l'organisation des travaux publics avec la période où le chômage des pauvres valides est le plus haut. Il ne s'agit pas là de créer des travaux publics spécialement pour l'occasion comme dans le cas des ateliers de charité. En l'occurrence les travaux sont d'ores et déjà prévus et des ressources y sont affectées. Il s'agit simplement de les réaliser un peu plus tôt que prévu. Bien souvent ce type de travaux de secours a été préconisé en dehors de tout projet d'établissement d'ateliers de charité comme ce fut le cas sous la période napoléonienne (1). Mais il est arrivé qu'il soit également préconisé en complément des ateliers de charité (2).

1. Des travaux publics réalisés par anticipation en dehors des ateliers de charité

Contrairement à ce que peut laisser sous entendre Jacques Godechot, il apparaît que le gouvernement napoléonien n'a jamais entrepris d'établir de manière générale des ateliers de charité sur tout le territoire²²⁹⁵. Ces derniers n'ont pas pour autant totalement disparu puisque localement des initiatives ont été prises pour leur organisation²²⁹⁶. En

²²⁹⁴ Marcel Lecoq, *L'assistance par le travail en France*, thèse de droit, Paris, 1900, p. 286.

²²⁹⁵ Nous avons évoqué plus haut la confusion que l'auteur réalise entre dépôts de mendicité et ateliers de charité. Cf. *Supra* p. 346 et s.

²²⁹⁶ Des ateliers de charité ont été organisés à cette période mais l'initiative provient de certaines localités et non d'une politique gouvernementale. Ainsi, on peut noter l'existence de tels ateliers dans certaines régions

Dauphiné, leur existence est mentionnée en 1811 et 1814 dans le département de la Drôme²²⁹⁷. Napoléon s'est essentiellement concentré sur l'extinction de la mendicité²²⁹⁸. Il a tout d'abord développé un volet répressif avec la mise en place de dépôts de mendicité par le décret du 5 juillet 1808. Mais il a également relié cet objectif à la politique de grands travaux pour l'amélioration des voies de communication qu'il mène avec vigueur tout au long de son exercice du pouvoir²²⁹⁹. En effet, comme nous l'avons évoqué, l'ouverture de ces chantiers doit également permettre de lutter contre la mendicité et le chômage en employant la main d'œuvre disponible²³⁰⁰. Comme l'explique Jean Petot, « *réaliser le plein emploi en détruisant la mendicité, tel fut l'objectif auquel concoururent de nombreux décrets pris par Napoléon, qui voulut organiser une véritable conscription du travail. Les grands chantiers utilisèrent des milliers d'ouvriers. En période de crise, pour prévenir des troubles sociaux, il fallait les accroître afin d'absorber les chômeurs* »²³⁰¹. Ainsi, au cours de la première décennie du XIX^e siècle, Napoléon commence par engager quelques villes en particulier à mener certains grands travaux²³⁰². Dès 1812, le ministre de l'Intérieur envoie une circulaire en direction des préfets dont l'objet est de « *s'occuper des besoins de la classe des ouvriers et des indigents* ». La circulaire qui est indifféremment destinée au secours des indigents valides et invalides n'est pas uniquement centrée sur l'assistance par le travail. Toutefois, « *lorsque vous demanderez des secours en travaux de toute nature, explique le ministre en s'adressant aux préfets, ne perdez pas de vue que vous devez toujours indiquer des ressources existantes ; vous comprenez que le temps s'écoulerait sans remplir l'objet, si*

comme l'Alsace. Flavie Leniaud-Dallard, « L'assistance sous le Consulat et l'Empire », *107^e Congrès national des Sociétés savantes*, Brest, 1982, p. 109.

²²⁹⁷ En 1811, le conseil d'arrondissement de Montélimar appelle les ateliers de charité de ses vœux en indiquant que « *les chemins vicinaux seraient une ressource dans la mauvaise saison, si l'on établissait des ateliers de charité qui donneraient du travail aux indigents, que les propriétaires seront hors d'état d'occuper cette année* ». ADD 6N1/1, Délibération du conseil d'arrondissement de Montélimar – session de 1811. En 1814, le conseil général de la Drôme évoque les secours qui ont été employés l'« *hiver dernier en atelier de charité sur les routes vicinales du département* ». ADD 1N3/1, Délibération du conseil général de la Drôme – Session de 1814.

²²⁹⁸ Jean Tulard, « L'héritage révolutionnaire sous Napoléon », in Jean Imbert (dir.), *La protection sociale sous la révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1990, p. 545-546.

²²⁹⁹ Jean Petot met en lumière « *l'importance primordiale aux voies de communication* » que Napoléon accorde à la fois pour des raisons stratégiques et politiques en permettant de porter au plus loin la puissance de son administration et de son armée, et pour des raisons économiques pour faciliter la circulation des denrées. Jean Petot, *op. cit.*, p. 405-406.

²³⁰⁰ Cf. *Supra* p. 346.

²³⁰¹ Jean Petot, *op. cit.*, p. 439.

²³⁰² *Ibid.*

vos propositions portaient sur des ressources à créer »²³⁰³. Le ministre n'envisage ici l'assistance par le travail que comme l'action de réserver des travaux pour la période hivernale où le travail manque. Les ressources doivent déjà être prévues au budget, seule l'exécution des travaux est avancée. La même logique est observée l'année suivante lorsque le ministre indique vouloir « *offrir du travail à tout homme qui en manquerait* ». Selon lui, « *les travaux à la charge des départemens et des communes présentent généralement, à cet égard, des ressources abondantes. Dans le nombre de ces travaux, il en est qui peuvent s'exécuter pendant la mauvaise saison, tels que démolitions, terrassements, transports de terres, etc. Vous aurez à rechercher ceux de cette classe qui seraient déjà approuvés, et pour lesquels des fonds sont faits* ». Le ministre insiste bien sur le fait « *qu'il n'est ici question que de travaux pour lesquels des fonds sont alloués. C'est de l'emploi de ces fonds que je vous prie de vous occuper dans l'intérêt de vos administrés, sans pouvoir même proposer une autre affectation que celle qui a été donnée par les budgets* »²³⁰⁴. La lutte contre la pauvreté valide passe par l'intégration des indigents à la politique napoléonienne de grands travaux publics. L'action des pouvoirs publics consiste ainsi seulement à inciter les préfets à réaliser par anticipation les travaux prévus sur le territoire de leur circonscription.

L'application locale nous est mal connue en raison de la pauvreté de nos sources. Toutefois, plusieurs éléments laissent penser que les départements ont eu des difficultés à mettre en réserve des fonds pour l'hiver. Ainsi, en 1812 dans les Hautes-Alpes, lorsque le préfet se renseigne auprès de l'ingénieur des ponts et chaussées sur les travaux des ponts et chaussées qui pourraient permettre de venir au secours des indigents valides, celui-ci répond qu'« *il a à regretter de ne pouvoir lui annoncer que la situation de son service, ne permet aucunement d'organiser pendant l'hiver, des ateliers de la nature de ceux proposés par M. le préfet* ». Il explique en effet que « *tous les fonds ordinaires et extraordinaires du Trésor impérial accordés jusqu'à ce jour pour le service des routes et ponts sont consommés et au-delà dans les Hautes-Alpes* ». Les seuls travaux qui pourraient éventuellement être effectués consistent en ouvrages d'art « *auxquels les ouvriers de l'espèce dont il s'agit ne peuvent être employés* »²³⁰⁵. Au cours de l'hiver 1812-1813, il ne semble pas que la situation ait été bien meilleure dans les deux autres départements dauphinois où aucun indice ne nous permet d'affirmer que des travaux ont

²³⁰³ AN F¹⁵ 2774, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 novembre 1812.

²³⁰⁴ AN F¹⁵ 2774, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 septembre 1813.

²³⁰⁵ AN F¹⁵ 2747, Rapport de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées des Hautes-Alpes du 7 décembre 1812.

été réalisés par anticipation. L'année suivante la circulaire du 25 septembre 1813 ne paraît pas avoir connu une meilleure application. En Isère, le préfet indique qu'« *il n'existe aucuns travaux de cette classe à exécuter dans les arrondissements de Vienne et de la Tour du Pin. Dans les deux autres arrondissements des fonds ont été faits pour l'entretien et réparation des routes, mais ils ont été dépensés déjà en partie* ». Aussi parmi les « *ouvrages qui pourraient occuper cet hiver une quantité assez considérable d'individus de la ville de Grenoble et des environs* », il n'indique que « *ceux qui restent à exécuter au pont sur le Drac dont la construction est déjà commencée depuis longtemps* »²³⁰⁶. Mais rien n'indique néanmoins que les intentions du préfet aient été réalisées dans la mesure où le mode de financement de cet ouvrage n'est pas totalement assuré²³⁰⁷. La forme d'assistance par le travail préconisée par le ministre semble avoir eu assez peu de succès dans un contexte où les fonds manquent pour réaliser tous les travaux nécessaires. Aussi il n'est pas étonnant que les préfets aient été plus prompts à réclamer de l'argent au gouvernement qu'à avancer les travaux sur leurs propres deniers. À la fin de sa circulaire du 8 novembre 1812, le ministre de l'Intérieur indique la possibilité aux préfets de présenter leurs projets de travaux pour éventuellement recevoir des fonds de la part de l'administration des ponts et chaussées²³⁰⁸. Tous les préfets dauphinois ont donc formulé une requête dans ce sens au cours de l'hiver 1812-1813. Le département de la Drôme réclame 3000 francs pour des travaux à une digue contre la Drôme à Grane sans que nous sachions si ces fonds lui ont été effectivement accordés²³⁰⁹. Dans l'Isère en revanche, le préfet demande au ministre de l'Intérieur des fonds pour des travaux qui restent à faire au pont construit sur le torrent de Furan « *dans la vue de procurer du travail aux ouvriers*

²³⁰⁶ AN F¹⁵ 2753, Lettre du préfet du département de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 17 novembre 1813.

²³⁰⁷ « *Le nouveau projet de tarif ou droit à percevoir au passage du pont a été transmis, à M. le conseiller d'Etat directeur général de la comptabilité des communes et des hospices, aussitôt que votre excellence aura réglée cette affaire, les entrepreneurs qui verront la rentrée de tous leurs déboursés assurés par une disposition expresse, s'empresseront de répandre leurs travaux, qui consistent en terrassements, battage de pieux, transport de matériaux, etc... et qui occuperont pendant toute la durée de l'hiver un nombre considérable d'individus qui sont ordinairement privés d'ouvrages pendant la mauvaise saison. [...] Aussi toutes les personnes qui ont des propriétés situées sur l'une ou l'autre rive désirent-elles vivement l'achèvement du pont dont la construction a été momentanément suspendue et qui ne souffrirait plus d'obstacles si les entrepreneurs disposés à faire les avances nécessaires, en voyant le remboursement assuré, par l'établissement légal d'un nouveau tarif* ». AN F¹⁵ 2753, Lettre du préfet du département de l'Isère au ministre de l'Intérieur du 17 novembre 1813.

²³⁰⁸ Cette possibilité leur été en effet offerte dans la circulaire de 1812. Le ministre y prévoit en effet que « *quant aux travaux de ponts et chaussées qui peuvent être aussi d'un grand secours, vous me direz quel sont ceux qui étant susceptibles d'être entrepris ou continués pendant l'hiver, paraîtraient réclamer quelques mesures ou quelques allocations extraordinaires* ». AN F¹⁵ 2774, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 novembre 1812.

²³⁰⁹ AN F¹⁵ 2750, Lettre du chef de la 5^{ème} division du ministère de l'Intérieur au directeur général des ponts et chaussées du 5 décembre 1812.

pendant l'hiver »²³¹⁰. Toutefois, le directeur général des ponts et chaussées fera savoir au ministre de l'Intérieur que « *la modicité des fonds communs des ponts compris dans le budget de 1812, ne m'a pas permis d'en accorder pendant cet exercice pour la continuation des travaux de Furan, et que je n'en ai aucuns à ma disposition que je puisse appliquer à ces ouvrages pour remplir les vues de M. le préfet* »²³¹¹. Le département des Hautes-Alpes en revanche, qui a demandé au ministre des fonds pour des travaux « *sur la route de Lyon à Nice n°103 une somme de 10 000 f. dont 5000 f. à dépenser entre Corps et Gap, et 5000 f. entre Gap et Sisteron. Sur celle n°113 du pont St Esprit à Turin : 30 000.* »²³¹² a vu sa requête acceptée²³¹³.

Dans ce cadre, il est difficile de parler d'une politique napoléonienne de lutte contre le chômage. Face à une pénurie de main d'œuvre, l'Empereur est en réalité à la recherche de tous les bras oisifs pour les embrigader sur les grands travaux. On peut ainsi trouver sur les chantiers des hommes de troupes mais également des prisonniers de guerre, des galériens et de nombreux autres travailleurs de très diverses provenances²³¹⁴. Un des objectifs, qu'il n'a pu réaliser, était même de pouvoir enrôler en plusieurs bataillons organisés militairement toutes les personnes enfermées dans les maisons de corrections²³¹⁵. Aussi, l'assistance aux indigents valides n'occupe qu'une place très secondaire dans cette vaste politique de l'Empereur dont les véritables enjeux sont économiques et politiques. Mais l'utilisation de cette modalité d'assistance par le travail consistant simplement à réaliser certains travaux publics a parfois été liée à une véritable volonté de lutte contre le chômage en étant associée à l'organisation d'ateliers de charité.

²³¹⁰ AN F¹⁵ 2753, Lettre du ministère de l'Intérieur au directeur général des ponts et chaussées du 31 décembre 1812.

²³¹¹ AN F¹⁵ 2753, Lettre du directeur général des ponts et chaussées au ministre de l'Intérieur du 6 janvier 1813.

²³¹² AN F¹⁵ 2747, Rapport de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées des Hautes-Alpes du 7 décembre 1812.

²³¹³ AN F¹⁵ 2747, Lettre du directeur général des ponts et chaussée au ministre de l'Intérieur du 8 janvier 1813.

²³¹⁴ Jean Petot indique qu' « *au cours de la période 1810-1813, les chantiers furent occupés par des travailleurs de provenance parfois étrange. L'administration des ponts et chaussées utilisa dans l'île d'Elbe des nègres déportés ; au canal de Niort à La Rochelle, à la route d'Ajaccio à Bastia et au port d'Ajaccio, des forçats napolitains ; au pont de Lannes, des déserteurs espagnols qui avaient refusé de servir dans les armées insurgées, etc...* ». Jean Petot, *op. cit.*, p. 442.

²³¹⁵ Napoléon projette dans une lettre à Crétet datée du 7 mars 1805 : « *Nos maisons de corrections sont pleines de mendiants et d'hommes qu'on pourrait employer à des travaux utiles. En même temps, un grand nombre de départements sont encore infestés de mendiant et de vagabonds. Cependant, on a besoin de bras presque sur tous les points où l'on fait des travaux considérables. Qu'on les immatricule et qu'on en forme quatre bataillons de pionniers commandés par des officiers. Le premier ira travailler à Cherbourg, le second près de Rochefort, le troisième à l'île d'Oléron et le quatrième aux environs d'Arles* ». *Ibid.* p. 441.

2. Des travaux publics réalisés par anticipation dans l'attente des ateliers de charité

C'est sous l'autorité du neveu de Napoléon Ier que l'on retrouve l'incitation des pouvoirs publics à avancer la réalisation de certains travaux publics. Mais cette fois cette mesure est réalisée dans le cadre d'un plan d'ensemble d'assistance par le travail mis en place par le gouvernement à partir de 1853. Nous avons vu en effet que cette date marque le début d'une politique de subventions aux départements menée jusqu'en 1858. L'appel à avancer la réalisation des travaux intervient pour faire face à l'urgence de la situation en attendant que les premiers ateliers de charité puissent être établis. Dès le mois de septembre 1853, le préfet de l'Isère prévoit que les « *populations laborieuses vont avoir à souffrir cruellement cet hiver, de la pénurie des récoltes, de la cherté excessive des principales denrées alimentaires et du froid* ». C'est pourquoi « *il faut donc leur procurer par le travail toutes ressources et le soulagement possible* »²³¹⁶. Pour cela le mode choisi par le préfet pour assister par le travail les indigents n'est pas celui des ateliers de charité. En effet, il n'entend pas créer un travail spécialement pour ce besoin précis, mais il va simplement inciter l'administration des ponts et chaussées à faire réaliser cet hiver les travaux projetés pour être exécutés tout au long de l'année 1854. En effet, la lettre du 17 septembre 1853 envoyée par le préfet à l'ingénieur a pour but de « *porter à [sa] connaissance les crédits votés par le conseil général conformément aux propositions [du préfet] pour travaux et dépenses du service des routes départementales pendant 1854* ». Pour aider la classe laborieuse, il demande à l'ingénieur en chef d'une part « *à ce que l'exécution des travaux de perfectionnement de routes dont il s'agit soit engagée partout à l'entrée de la saison rigoureuse* » et d'autre part d'« *examiner également quels sont les travaux urgents de routes impériales et les plus propres à occuper les malheureux que nous pourrions engager cet hiver ou proposer au gouvernement* »²³¹⁷. Dans un premier temps, ces demandes du préfet ne suscitent aucune réaction de la part de l'ingénieur en chef du département de l'Isère. Il est à nouveau sollicité lorsque cette volonté de réaliser les travaux par anticipation est cette fois réclamée directement par le gouvernement. Deux mois plus tard en effet, le ministre de l'Intérieur intervient par une circulaire du 16

²³¹⁶ ADI 1S1/14, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département du 17 septembre 1853.

²³¹⁷ *Ibid.*

novembre 1853²³¹⁸, son but est de « *favoriser l'ouverture de travaux afin d'assurer par un salaire quotidien l'existence des familles qui n'ont d'autres ressources que l'emploi de leurs bras* ». Pour cela il compte mettre en place des institutions semblables aux ateliers de charité. C'est ce qu'il semble vouloir dire lorsqu'il parle de « *mesures analogues à celles qui furent adoptées en 1846, [qui] vont être prises pour encourager la création de travaux publics dans les départements, notamment sur les chemins vicinaux* ». Mais en attendant que ces mesures soient prises, et vu l'urgence de la situation, le ministre pense « *qu'on pourrait, en dérogeant un instant aux règles ordinaires, commencer tout de suite les travaux départementaux et communaux projetés pour 1854 et dont les vues et moyens sont déjà assurés* ». La réalisation des travaux par anticipation est donc considérée comme un système transitoire en attendant les mesures d'assistance par le travail plus définitives. Elle implique un engagement minimum des pouvoirs publics qui se limite à déroger au droit commun des finances publiques départementales. Le préfet est appelé à mettre à exécution sans délai « *les projets approuvés qui devaient être exécutés l'année prochaine et pour lesquels des crédits ont été votés ou alloués par des décisions antérieures* » et en particulier les routes départementales et les chemins vicinaux et cela même s'il n'a pas « *reçu le budget approuvé de 1854* ». De même pour « *le paiement des travaux ainsi exécutés par anticipation, les règlements s'opposent sans doute à ce qu'il soit effectué avant l'exercice auquel les dépenses appartiendront. Mais je ferai en sorte qu'il puisse être ordonnancé, quant au département, dans les premiers jours du mois de janvier ; je vous en donne ici l'assurance positive* »²³¹⁹. Ces dérogations consistent donc d'une part à pouvoir faire exécuter des travaux bien que le budget n'ait pas été approuvé par le gouvernement et d'autre part à ce que ces travaux soient réalisés avant l'exercice pour lequel ils sont prévus.

Toutefois, tout comme sous la période napoléonienne, cette anticipation de la réalisation des travaux de 1854 pose des difficultés. Les propositions formulées par l'ingénieur de réaliser certains ouvrages sur les routes départementales²³²⁰ ne satisfont pas le préfet qui exige de pouvoir en faire exécuter plus²³²¹. L'ingénieur en chef explique que

²³¹⁸ Cette circulaire intervient dans la lignée d'instructions précédentes données au préfet, notamment une dépêche du 12 octobre par laquelle le ministre de l'Intérieur invite « *à lui faire connaître sans retard quels sont ceux des travaux du département, des communes et des établissements publics crédités sur les fonds des exercices 1854 et suivants qui pourraient être commencés dès à présent* ». ADI 1S1/14, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département du 15 novembre 1853.

²³¹⁹ ADI 6X9, Circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 novembre 1853.

²³²⁰ ADI 1S1/14, Lettre de l'ingénieur en chef du département au préfet de l'Isère du 16 novembre 1853

²³²¹ ADI 1S1/14, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département du 21 novembre 1853.

tous les travaux désirés par le préfet ne sont pas réalisables que ce soit pour des raisons climatiques ou pour des raisons économiques. En effet, l'hiver est parfois un obstacle à leur exécution et certains d'entre eux seraient moins onéreux s'ils étaient réalisés au printemps²³²². En définitive, le préfet dresse une liste des travaux qui « *pourraient être immédiatement entrepris, bien que la dépense ne soit payable qu'en 1854* » dont l'essentiel porte sur les routes départementales et impériales afin de donner « *aux populations les plus malheureuses des moyens d'existence par le travail* »²³²³.

Dans ce cadre, l'intervention des pouvoirs publics se limite strictement à la dérogation à certaines règles budgétaires. Les travaux se font tous selon les modalités d'exécution ordinaires et doivent naturellement porter secours aux ouvriers sans travail. Cette réalisation par anticipation de certains travaux publics ne peut prétendre à entrer dans la catégorie de l'assistance par le travail que dans la mesure où l'intention des pouvoirs publics était de s'occuper des ouvriers en chômage. Bien que d'ampleur réduite, cette politique menée sous le Second Empire met cependant en évidence l'inadaptation d'ateliers de charité qui ne permettent pas de prendre en charge tous les besoins et nécessitent des mesures compensant leurs carences. Celles-ci semblent préfigurer l'extinction des ateliers de charité sous le régime suivant au cours duquel leur incapacité à faire face aux nouvelles formes de chômage est encore plus criante. Une réforme en profondeur de l'assistance par le travail est alors menée dans le sens de sa privatisation pour progressivement aboutir à sa disparition des modalités employées pour traiter le phénomène de l'indigence valide.

B. De la privatisation à la disparition de l'assistance par le travail

Depuis les années 1870, l'État n'intervient plus pour appeler à l'organisation d'ateliers de charité sur tout le territoire du pays. En Dauphiné, on remarque qu'ils n'apparaissent plus que très épisodiquement dans certaines communes, qui, de leur propre initiative et souvent à l'aide de leurs seules ressources, décident d'assister par le travail leurs ouvriers en chômage. Dans un contexte d'opposition à ce que soit mise à la charge

²³²² ADI 1S1/14, Lettre de l'ingénieur en chef du département au préfet de l'Isère du 26 novembre 1853.

²³²³ ADI 1S1/14, Lettre du préfet de l'Isère à l'ingénieur en chef du département 19 décembre 1853.

de l'État une obligation de porter assistance aux indigents valides, le recours aux formes privées de l'assistance par le travail est encouragée sous la Troisième République²³²⁴. En Dauphiné on voit donc apparaître des sociétés privées d'assistance par le travail aux côtés des formes publiques de ce type d'assistance dont les racines plongent dans les premières années du XIX^e siècle (1). Cette privatisation de l'assistance par le travail n'est pas sans conséquences sur le traitement des indigents valides qui seront pris en charge par ces nouvelles institutions. En effet, bien que l'assistance aux valides soit toujours considérée comme devant être la contrepartie du travail fourni, le changement de nature des ressources utilisées pour le financement de cette assistance alliée à l'évolution de la nature du chômage connu par les personnes qu'il s'agit d'assister modifie la nature de la relation entre l'assisté et les dispensateurs de secours. Traditionnellement, les secours reçus au sein des ateliers de charité étaient fournis au regard de l'utilité du travail fourni par l'assisté. Les fonds publics ne devaient pas être gaspillés en travaux sans intérêts. Avec la privatisation de l'assistance par le travail le secours de l'assisté n'est plus aussi dépendant de l'utilité des travaux réalisés. La justification de l'assistance reçue réside désormais essentiellement dans la volonté du travailleur en chômage à retrouver du travail auprès d'un employeur ordinaire. Cet amoindrissement du souci de l'emploi utile des fonds illustre en réalité un tournant dans le traitement du chômage et la nature de la contrepartie à l'octroi du secours due par le chômeur. L'apparition de la forme privée de l'assistance par le travail prépare donc le passage d'un système fondé sur l'octroi de secours en salaires en contrepartie de la réalisation d'un travail utile à celui basé sur l'indemnisation en contrepartie de la recherche d'un emploi (2).

1. L'apparition de formes privées d'assistance par le travail

Lorsqu'il s'agit des ateliers de charité, l'intervention d'entrepreneurs privés pour diriger les travaux est exclue. Cependant, bien que le caractère public de cette institution spécifique ne puisse être remis en cause, cela n'interdit pas aux particuliers de s'engager également dans l'assistance par le travail sous d'autres formes. Parfois, ceux-ci interviennent de leur propre initiative pour procurer du travail aux indigents valides. Tout

²³²⁴ Voir par exemple l'organisation de l'une d'entre elles à Perpignan. Madeleine Souche, « L'assistance par le travail de Perpignan : la métamorphose d'une œuvre philanthropique en œuvre sociale (1894-1928) », in Jean-Louis Escudier, *Pour une histoire de la protection sociale en Languedoc-Roussillon*, actes du colloque du 29 mai 2001, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2006.

comme ils peuvent distribuer des aumônes en argent ou en nature, ils peuvent également faire œuvre de charité en organisant des secours en travaux. Ainsi, en 1812, on apprend qu'un notable du département de l'Isère, le Comte Delay d'Agier, « *a distribué une grande quantité de soupes et a beaucoup occupé d'ouvriers* »²³²⁵. L'autorité publique ne se contente pas de laisser agir ses initiatives individuelles. Elle cherche également à favoriser cette intervention de la sphère privée dans le domaine de l'assistance par le travail. Ainsi dès le début du XIX^e siècle, les particuliers sont sollicités pour organiser des travaux de secours (a). Ce premier mouvement semble ainsi constituer les prémices d'une transformation plus tardive où l'assistance par le travail privée sera pleinement institutionnalisée à travers la promotion des Œuvres d'assistance par le travail qui se développent à la fin du siècle (b).

a. La mobilisation des particuliers au début du XIX^e siècle

Parallèlement à la réalisation par avance de travaux publics prévue par le circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 novembre 1812, le préfet des Hautes-Alpes préconise de solliciter les propriétaires aisés de son territoire pour les inciter à réaliser les travaux dont ils ont la charge. Cette fois, les fonds privés sont requis par l'administration pour occuper les indigents. « *Un autre moyen que l'ingénieur en chef a cru convenable de proposer, explique le préfet, pour occuper les pauvres pendant l'hiver, est celui du curement des fossés le long des grandes routes* ». La réglementation impose que ces travaux soient faits aux frais des propriétaires riverains, c'est pourquoi l'ingénieur propose « *qu'il soit établi dans chaque commune du département des Hautes-Alpes dont le territoire est traversé par une grande route, un atelier composé de manœuvres les plus pauvres de la commune, qui sera spécialement attaché au curement des fossés sous la conduite et surveillance d'un agent des ponts et chaussées, et ce aux frais des propriétaires riverains* »²³²⁶. Cet emploi permettra de réaliser des « *travaux indispensables dans ce département* » qui, s'ils sont laissés au seul bon vouloir des propriétaires, sont rarement réalisés. Inciter les particuliers à réaliser des travaux pour fournir de l'occupation aux ouvriers sans travail est une autre manière pour les pouvoirs

²³²⁵ AN F¹⁵ 109, Tableau départemental des personnes qui se sont fait remarquer par les bienfaisances et celles qui l'ont été par leur désintéressement pendant l'année 1812.

²³²⁶ AN F¹⁵ 2747, Rapport de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées des Hautes-Alpes du 7 décembre 1812.

publics d'organiser l'assistance par le travail en manifestant seulement l'intention de le faire.

Cette politique semble avoir connu une certaine importance dans les années 1830. Ainsi, entre août et octobre 1831 le ministre du Commerce et des Travaux publics prend trois circulaires dans lesquelles il engage les administrations locales à solliciter les capitaux privés pour entreprendre des travaux d'utilité publique afin de procurer du travail aux ouvriers qui en manquent. Chacune d'entre elles concerne une catégorie de travaux précise. Celle du 24 août 1831 évoque les travaux de substitution de ponts aux bacs, la circulaire du 9 septembre 1831 concerne les dessèchements de marais et celle du 8 octobre 1831 est consacrée aux travaux de défrichements. Dans la première de ces circulaires le ministre explique que pour secourir les ouvriers il faut leur procurer du travail en incitant les particuliers à investir dans des travaux d'utilité publique. Le ministre affirme en effet que les *« les circonstances, qui ne sont pas encore aussi favorables aux opérations ordinaires de l'industrie qu'on pourrait le souhaiter, nous font un devoir de provoquer tous les travaux qui pourraient donner de l'ouvrage aux ouvriers »*. Le remplacement des bacs par des ponts fait partie de ceux-là mais ces travaux dont l'initiative appartient ordinairement aux particuliers doivent être provoqués. En effet, *« dans l'état de souffrance de la classe ouvrière, on ne doit pas se borner à attendre, comme dans les temps ordinaires, que les spéculateurs, sans exiger le concours du Trésor Public, présentent leurs offres à l'Administration : il faut aller au-devant de leurs propositions, éveiller leur attention sur les projets dont l'exécution pourrait avoir des avantages pour eux, appeler et solliciter même leur concours, enfin ne rien omettre de tout ce qui pourrait provoquer des entreprises d'utilité publique »*²³²⁷. Le mécanisme d'assistance par le travail préconisé par le ministre est bien dans le sillage de cette *« politique sans État »* qui caractérise la réponse apportée à la question sociale en cette première moitié du XIX^e siècle²³²⁸. L'intervention publique doit se limiter à stimuler les projets des entrepreneurs et non à prendre en charge l'organisation de travaux de secours. La logique est en effet la même dans la circulaire du 9 septembre 1831 dans laquelle le ministre indique aux préfets *« combien il importe de préparer du travail à la classe ouvrière, et d'attirer les capitaux particuliers dans les entreprises d'utilité publique dont l'exécution pourrait être fort retardée, s'il fallait y pourvoir avec les fonds du*

²³²⁷ AN F²(I)1287, Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 24 août 1831.

²³²⁸ Selon Robert Castel, la société française de la première moitié du XIX^e siècle entend *« faire du social [...] sans en référer à l'État et même, au contraire, pour conjurer son intervention »*. Robert Castel, *Les métamorphoses... op. cit.*, p. 348.

Trésor »²³²⁹. Les propriétaires de marais à dessécher sont donc invités à réaliser les travaux qui les intéressent, tout comme les propriétaires de terrains à défricher sont incités à le faire par la circulaire du 8 octobre 1831. Dans le but de déterminer « *quels sont les travaux qui peuvent à la fois occuper un grand nombre de bras, et contribuer à la prospérité de la France* » le ministre demande aux préfets de rechercher « *l'industrie des particuliers* ». Il pointe notamment le défrichement de terrains mais note que pour ceux-ci « *les propriétaires, qui ont intérêt à les défricher, sont quelque fois détournés de demander l'autorisation nécessaire, parce qu'ils savent qu'elle n'est accordée qu'après de longs délais et de scrupuleuses informations, et qu'ils craignent de faire des démarches dont le succès est toujours incertain* »²³³⁰. Aussi le ministre envisage-t-il d'offrir certaines facilités aux propriétaires désireux d'entreprendre de tels travaux qui permettraient d'employer une main d'œuvre nombreuse tout en les persuadant de l'avantage économique qu'ils trouveraient à faire ce genre de travaux en hiver²³³¹. Les sources ne nous renseignent que très peu sur l'impact de ces incitations dont on peut toutefois penser qu'elles n'ont eu qu'un effet assez limité sur la masse globale des travaux organisés pendant l'hiver 1831-1832²³³².

Les particuliers ne sont pas seulement sollicités pour fournir du travail aux ouvriers qui n'en ont pas mais également pour leur demander de faire en sorte de ne pas licencier les ouvriers même en période de difficultés économiques. Ainsi, après avoir voté des fonds pour l'organisation d'ateliers de charité lors de l'hiver 1834-1835²³³³, le conseil municipal de Grenoble convoque « *les fabricants gantiers de cette ville* ». Partant de la

²³²⁹ AN F²(I)1287, Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 9 septembre 1831.

²³³⁰ ADI 6X9, Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 8 octobre 1831.

²³³¹ Le ministre insiste lourdement sur les intérêts que les propriétaires retireraient de l'organisation. Il explique que « *des agriculteurs éclairés donnent la préférence aux défrichements d'hiver ; en défrichant par la gelée, l'ouvrier fait une tâche double ou triple, à raison de la grande dimension des mottes de terre qu'il enlève à la fois ; son salaire est moins cher, et il a de l'ouvrage quand la gelée a suspendu tous les autres travaux de la terre. Ce propriétaire trouve de là une véritable économie d'argent et même de temps, car le dégel survenant donne, en quelque sorte, une nouvelle façon à la terre ; les mauvaises herbes sont faciles à enlever à la herse, et les semis du 1^{er} printemps sont assurés sans recourir à la chance* ». Ibid.

²³³² En réponse à ces circulaires nous n'avons trouvé que des lettres de préfets dauphinois indiquant qu'il n'était pas possible pour eux de réaliser les travaux demandés. Ainsi, à propos des travaux de dessèchements de marais, le préfet de la Drôme indique que du fait de sa topographie son département « *ne peut avoir que très peu de parties de son territoire en marécages* », par conséquent « *il n'a donc point de marais proprement dits* ». AN F²(I)1288, Lettre du préfet de la Drôme au ministre du Commerce et des Travaux publics du 17 septembre 1831. Le préfet des Hautes-Alpes précise que le défrichement envisagé par la circulaire du 8 octobre 1831 est impossible dans le département pour les mêmes raisons : les « *bouquets et bois épars* » étant situés sur les « *flancs des montagnes, leur destruction serait inévitablement suivie de l'éboulement des terres et de la formation des torrents* ». Par conséquent, « *Je pense donc, explique le préfet, que le moyen d'occuper la classe laborieuse indiqué par votre circulaire ne saurait recevoir d'application dans ce département* ». AN F²(I) 1287, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre du commerce et des travaux publics du 25 octobre 1831.

²³³³ AMG 2Q6, Lettre du maire de Grenoble au préfet de l'Isère du 17 décembre 1834.

constatation que c'est la « *la stagnation du commerce de la ganterie* » qui réduit à la misère un grand nombre d'ouvrier, le conseil municipal « *exige que MM. les fabricants gantiers fassent des efforts pour adoucir une misère qui peut devenir bientôt très profonde* ». Chaque fabricant est prié de conserver « *autant d'ouvriers qu'il le pourra et aussi longtemps que possible surtout durant l'hiver* » et il leur est demandé de prendre « *l'engagement moral de conserver de préférence, à prix égal, dans leurs ateliers, les ouvriers et ouvrières de la ville* »²³³⁴. On peut toutefois se demander dans quelle mesure cet « *engagement moral* » a pu contraindre les industriels de la ganterie à conserver leurs ouvriers.

Bien que peu fréquents, ces appels aux particuliers ont toutefois eu un certain écho au sein de la doctrine. Stigmatisant les ateliers nationaux parisiens, Louis Villermé oppose à cette expérience une initiative lyonnaise de 1837 où selon lui « *le travail a été, jusqu'à ce jour, offert aux ouvriers dans les temps de chômage et de crise avec le plus de sagesse* ». En effet, « *au lieu de faire entreprendre à ses frais des travaux inutile et onéreux, la ville passa des marchés avec les fabricants. Elle leur payait une indemnité satisfaisante, à condition qu'ils continueraient à ouvrir leurs ateliers. Les produits ainsi obtenus étaient, il est vrai, inopportuns pour les patrons, mais l'indemnité qu'ils touchaient était un dédommagement qui leur permettait de ne point interrompre ; et les ouvriers ne perdirent pas l'habitude de leur travail spécial, ni ne contractèrent sur les grandes routes des goûts funestes de paresse et de vagabondage* »²³³⁵. Les vertus de l'intervention privée sont ici exprimées avec vigueur. Il faudra pourtant attendre plusieurs décennies pour qu'elle devienne une source essentielle de l'assistance par le travail aux côtés des ateliers de secours à travers l'institution des Œuvres d'assistance par le travail à la fin du XIX^e siècle.

²³³⁴ AMG 2Q6, Délibération du conseil municipal de la ville de Grenoble du 22 décembre 1834.

²³³⁵ Louis Villermé, *Du droit au travail... op. cit.*, p. 9 note 2.

b. La promotion des sociétés d'assistance par le travail à la fin du XIX^e siècle

La Troisième République est le siège d'une transformation importante dans le domaine de l'assistance à porter aux individus sans travail. Nous avons évoqué plus haut l'absence de volonté du législateur d'étendre l'obligation de venir au secours des indigents invalides aux valides²³³⁶. Le principe est posé que l'État ne doit rien aux pauvres capables de travailler. Comme cela a été affirmé tout au long du XIX^e siècle, toute action en leur faveur est nécessairement facultative. En cette fin de siècle, la méfiance à l'égard de toute intervention publique susceptible de dériver vers la reconnaissance d'un droit au travail des individus a pour conséquence d'ajouter au caractère facultatif de l'assistance par le travail l'idée qu'elle « *doit relever essentiellement des œuvres privées* »²³³⁷. Dans ce cadre bien que l'organisation par les communes de travaux de secours contre le chômage ne soit pas interdite²³³⁸, le gouvernement conçoit l'action publique dans ce domaine comme devant, avant tout, consister à aider au développement de ces œuvres privées²³³⁹. Ainsi la circulaire du 8 novembre 1894 recommande au préfet d'encourager et favoriser les œuvres privées d'assistance par le travail « *qui préviennent les effets de la misère et du chômage, et servent aussi de pierre de touche pour établir une disjonction entre les vagabonds et les mendiants punissables ou les malheureux qu'une infortune accidentelle a privés des moyens d'existence. L'utilité sociale des assistances par le travail est incontestable et la société leur doit son appui* »²³⁴⁰. À partir des années 1890, des sociétés d'assistance par le travail commencent à se former dans tout le pays²³⁴¹ et le Dauphiné ne reste pas en dehors de ce mouvement. Le préfet de la Drôme notamment relaie la circulaire de 1894 auprès des maires en leur recommandant de favoriser l'établissement de « *cette utile institution* » qui constitue une véritable nouveauté par rapport aux périodes précédentes. La lettre est à ce sujet particulièrement éclairante dans la mesure où il met en rapport l'ancienne institution des ateliers de charité

²³³⁶ Cf. *Supra*, p. 388 et s.

²³³⁷ Diane Roman, *op. cit.*, p. 179.

²³³⁸ La circulaire du 8 février 1897 incite au développement de la création d'ateliers départementaux et communaux pour des travaux d'utilité générale

²³³⁹ Voir par exemple, Ferdinand-Dreyfus, « Du caractère des œuvres d'assistance par le travail. Ne sont-elles pas par essence des œuvres privées ? » in Congrès international d'assistance, *Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée, tenu du 30 juillet au 5 août 1900*, vol.2, Paris, secrétariat du Congrès (Exposition universelle de 1900), 1900, p. 97-111.

²³⁴⁰ Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 627.

²³⁴¹ Voir la liste des principales œuvres d'assistance par le travail en France recensées en 1910 par Édouard Cormouls-Houlès. *Ibid.*, p. 790.

avec les nouvelles œuvres privées d'assistance par le travail. Pour lui, les secondes ont vocation à remplacer la première. En effet, il explique que « *plusieurs bureaux de bienfaisance ont organisé, principalement l'hiver, des ateliers dits de charité. Mais là où, pour une raison quelconque, l'établissement public n'entreprendrait pas une organisation de cette nature, vous pourriez messieurs donner votre concours aux particuliers qui, dans un but exclusif de bienfaisance, seraient disposés à s'associer pour instituer l'assistance par le travail* »²³⁴². Les ateliers de charité sont présentés comme une institution que les administrations locales ont des difficultés ou des réticences à organiser. Pour pallier cette absence d'établissement public d'assistance par le travail, le préfet les engage donc à se contenter d'encourager les notables de leur circonscription à s'unir pour réaliser cette assistance par le travail. La fonction de ces œuvres privées est donc présentée ici comme la continuité de l'action menée grâce aux ateliers de charité.

Le Dauphiné connaîtra ainsi l'organisation de trois établissements privés d'assistance par le travail. Le premier est fondé à Valence en 1899 à l'initiative de la « *Société départementale de la Drôme pour le patronage des libérés et le sauvetage de l'enfance moralement abandonnée* » qui rajoute à son titre « *et l'assistance par le travail* » à partir de cette date. Nous ne savons pas précisément quand elle a arrêté de fonctionner mais nous ne trouvons plus trace de son activité à partir de 1912, on peut donc penser qu'elle n'a pas survécu à la Première Guerre mondiale²³⁴³. Cette présomption semble confirmée par le fait qu'à partir de 1914 une autre œuvre d'assistance par le travail est créée sur initiative du maire de Valence fonctionnant à partir des souscriptions des particuliers. Elle est nommée simplement l'« Assistance par le travail » et a pour but de procurer du travail aux personnes qui en sont dépourvues au cours de la guerre²³⁴⁴. Mentionnant explicitement la Société départementale de la Drôme comme modèle, un industriel de la ville de Grenoble, Emile Romanet, a constitué à partir du 1^{er} octobre 1905 une Œuvre d'assistance par le travail pour les ouvriers et ouvrières de la ville²³⁴⁵. Là encore, nous savons qu'elle a fonctionné au moins jusqu'en 1911, les sources n'indiquant pas précisément la date à laquelle son activité a cessé. Toutefois, contrairement à ce que

²³⁴² ADD 151X3, Lettre du préfet de la Drôme aux sous-préfets et aux maires du département s. d.

²³⁴³ AMV 2Q7 et 2Q9. Ces dates peuvent être établies à partir du recoupement de divers documents évoquant le fonctionnement de l'assistance par le travail à Valence tels que des rapports de ses administrateurs ou des délibérations du conseil municipal de la ville.

²³⁴⁴ *Ibid.*

²³⁴⁵ Romanet explique à propos de l'œuvre qu'il a fondée que son « *fonctionnement a été inspiré dans quelques-unes de ses grandes lignes, par l'œuvre d'Assistance qui existe à Valence depuis 1899* ». BMG U 10050, brochure intitulée « *Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus* » datée d'octobre 1906.

laisse penser l'affirmation du préfet de la Drôme, il ne semble pas y avoir eu substitution d'une forme d'assistance par une autre mais plutôt coexistence. Ainsi, pendant que les œuvres d'assistance par le travail sont organisées à Valence, subsistent l'ancienne forme publique des travaux de secours établie par la municipalité entre 1899 et 1916²³⁴⁶. Le Dauphiné en général, ne semble pas avoir connu de substitution de la forme privée à celle publique des ateliers de charité. Ainsi, bien que Grenoble ne connaisse plus de travaux de secours au moment de l'organisation de l'œuvre d'assistance par le travail, il ne semble pas qu'ils aient été préférés à ces derniers dans la mesure où la ville n'en a pas organisé sous la Troisième République. On apprend par ailleurs, qu'« aucune société d'assistance par le travail n'existe dans les Hautes-Alpes ». Dans ce département c'est l'ancienne forme publique d'assistance par le travail qui subsiste. Le préfet ajoute en effet que « les communes chefs-lieux au moins, font annuellement exécuter, pendant l'hiver surtout, des travaux de voirie, qui servent à atténuer les misères du chômage involontaire »²³⁴⁷.

Cette coexistence de l'assistance privée et publique par le travail n'est cependant pas générale à toute la France. L'exemple de la ville de Bordeaux sous la Troisième République est à ce titre très instructif. Damien Roussy met clairement en parallèle le déclin des ateliers de charité financés par la ville depuis 1868 avec le développement de l'œuvre bordelaise de l'assistance par le travail, une société privée créée en 1895 à l'initiative de personnes charitables. L'auteur note en effet qu'à partir de 1900, les fonds affectés aux ateliers de secours organisés par la ville ne cessent de diminuer et ont disparu de fait bien qu'ils soient toujours inscrits au budget municipal jusqu'en 1919²³⁴⁸. En revanche, l'œuvre bordelaise de l'assistance par le travail connaît un succès croissant en cette fin de siècle. Pour expliquer cette évolution, Damien Roussy avance que la société privée a su mettre en place un système beaucoup plus abouti de lutte contre le chômage. En plus de bénéficier d'un rayonnement beaucoup plus large au sein de la ville que l'assistance par le travail municipal²³⁴⁹, l'auteur affirme qu'elle s'est attachée « dans le

²³⁴⁶ Voir ADD 151X3 et AM Valence 17F1 où sont conservées les réponses aux questions posées par le préfet destinées à savoir quelles villes de son département organisent des travaux de secours.

²³⁴⁷ ADHA 3Z395, Lettre du préfet des Hautes-Alpes aux sous-préfets du département du 14 août 1899. Nous avons évoqué à plusieurs reprises le cas des villes de Gap et Embrun qui ont organisé ces travaux de secours dans la première décennie du XX^e siècle.

²³⁴⁸ Sur le déclin de l'assistance municipale par le travail à Bordeaux, cf. Damien Roussy, *op. cit.*, p. 131-134.

²³⁴⁹ Damien Roussy note que « tandis que les bons de travail autorisant l'assistance municipale sont uniquement accordés par la mairie elle-même, la distribution de ceux qui ouvrent droit à l'intervention de l'œuvre bordelaise mettent, dans le même temps, à contribution non seulement une multitude d'œuvres charitables (Asiles de nuit, Office central de la charité, Fourneaux économiques, etc.), mais encore les particuliers eux-mêmes ». *Ibid.* p. 137.

même temps à seconder ses assistés dans la recherche d'un emploi stable et permanent qui les tirerait définitivement de l'ornière du chômage ». Par ailleurs, il note que « *lorsque le premier Bureau municipal de placement gratuit est installé en 1899, nous constatons que c'est, paradoxalement, à cette date que l'Assistance municipale par le travail commence à s'étioler jusqu'à disparaître au début du nouveau siècle* »²³⁵⁰. L'analyse de l'organisation de l'assistance par le travail à Bordeaux montre que le passage de la forme publique à la forme privée est intrinsèquement lié à la nouvelle préoccupation au cœur du traitement du chômage en cette fin de XIX^e siècle qu'est le placement c'est-à-dire la recherche d'emploi.

En Dauphiné, même si l'apparition de cette nouvelle organisation de l'assistance par le travail ne s'est pas traduite par une disparition de l'ancienne, le processus de modification de traitement du chômage est le même. Les sociétés dauphinoises sont moins destinées à fournir du travail qu'à permettre au chômeur d'en trouver dans le marché libre. Elles augurent en ce sens de l'extinction de l'assistance par le travail des chômeurs qui en ce début de XX^e siècle est organisée en fonction de ce nouvel impératif. Se développe et se concrétise ainsi progressivement l'idée qu'à la suite de l'utilité des travaux, la recherche d'emploi doit être la nouvelle contrepartie aux secours des ouvriers sans travail.

2. La remise en cause du travail comme contrepartie de l'aide aux indigents valides

Les ateliers de charité et autres travaux de secours organisés à partir des fonds publics ne semblent plus correspondre aux nécessités du nouveau siècle. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les caractéristiques de l'emploi ont changé²³⁵¹. À une situation de mobilité hors du salariat faite de pluri-activités, se substitue celle du salariat stabilisé où l'emploi est régulier. Dans ce contexte, le chômeur est le « *travailleur régulier momentanément sans travail* »²³⁵². En conséquence, le chômage est considéré comme

²³⁵⁰ *Ibid.* p. 137-138.

²³⁵¹ Cf. *Supra* p. 401 et s.

²³⁵² Christian Topalov, *Naissance... op. cit.*, p. 25.

« un phénomène transitoire qui précède un retour à l'emploi qu'il faut favoriser »²³⁵³. La recherche d'emploi devient le nouvel impératif autour duquel s'organise l'action publique pour lutter contre le chômage. La privatisation de l'assistance par le travail est une conséquence de cette évolution de l'aide aux chômeurs dans la mesure où elle est organisée de manière à réintégrer au plus vite le chômeur dans le marché du travail libre (a). Mais dans le même temps, ce placement qui modère l'aide apportée par les sociétés privées d'assistance par le travail se révèle être également la raison de leur disparition. Seule la recherche d'emploi justifie désormais l'octroi d'un secours, l'obligation de fournir un travail apparaissant désormais comme inutile (b).

a. La justification de l'assistance par le travail : l'attente entre deux emplois

Les œuvres privées d'assistance par le travail dauphinoise, ne peuvent se confondre avec les ateliers de charité qui ont fonctionné dans la province depuis plus d'un siècle. Bien sûr, elles ont toujours pour but de fournir un secours en contrepartie du travail fourni. Mais la raison d'être de ces œuvres est bien particulière. Ces dernières ne fournissent ce secours que dans le but de permettre le reclassement de l'assisté c'est-à-dire sa réintégration dans le marché du travail libre (α). Par conséquent, le salaire est essentiellement destiné à permettre la survie de l'indigent entre deux emplois et en aucun cas à refléter la quantité ou la qualité du travail réalisé. Les considérations sur l'utilité de l'emploi des fonds destinés au fonctionnement des œuvres privées d'assistance par le travail sont en effet presque totalement absentes (β).

²³⁵³ Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999, p. 60.

a. La recherche du « reclassement » du valide

Le prospectus annonçant la création de l'œuvre d'assistance par le travail de Valence par la Société départementale de la Drôme indique que son premier but est « *de venir en aide aux travailleurs momentanément sans ouvrage en leur procurant un travail temporaire qui leur permettrait d'attendre une nouvelle place* »²³⁵⁴. Cet impératif de reclassement est au cœur de l'organisation de l'assistance par le travail dans le cadre des sociétés privées. Dans l'étude de leur fonctionnement menée par Édouard Cormouls-Houlès, l'auteur insiste à plusieurs reprises sur cette raison d'être fondamentale de l'assistance par le travail. Il affirme que « *l'objectif principal de l'assistance par le travail est le reclassement et que l'organisation des ateliers d'assistance doit tendre à en faire pour les ouvriers de corps en chômage momentanément sans travail, des ateliers de transition entre deux vraies usines* »²³⁵⁵. Par conséquent, « *les œuvres qui en échange du travail donnent un secours passager et considèrent leur rôle comme achevé lorsqu'elles ont donné à l'assisté l'allocation du secours représentatif du travail effectué, ne répondent pas, en effet, au but de l'assistance par le travail. [...] Les œuvres complètes sont celles qui ont pour but le relèvement et le reclassement, qui s'occupe de placer et de rapatrier* »²³⁵⁶.

Tout le fonctionnement de ces œuvres d'assistance par le travail est donc tourné vers la recherche d'un nouvel emploi pour les assistés puisque « *dès leur entrée, elles s'occupent de les reclasser au point de vue moral et de leur chercher une place pour le jour de leur sortie* »²³⁵⁷. En effet, l'admission des assistés se fait dans la plupart des cas sur la présentation d'un bon de travail remis à l'ouvrier sans travail par les membres adhérents de l'œuvre²³⁵⁸. Mais bien souvent, après avoir constaté son aptitude à travailler, l'œuvre se livre à une enquête sur l'assisté qui « *a pour but de prendre des renseignements plutôt en vue des placements futurs qu'en vue de l'assistance présente* »²³⁵⁹. Dès l'entrée de l'assisté au sein de l'institution la préoccupation première est de préparer sa sortie vers un emploi à l'extérieur. L'organisation de son séjour est

²³⁵⁴ AMV 2Q7, Prospectus annonçant la création de l'œuvre d'assistance par le travail datée de mars 1899.

²³⁵⁵ Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 312.

²³⁵⁶ *Ibid.* p. 327.

²³⁵⁷ *Ibid.*

²³⁵⁸ Les membres adhérents de l'œuvre d'assistance par le travail « *payent dix francs de cotisation annuelle et reçoivent en échange 50 bons* ». BMG U 10050, Brochure intitulée « *Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus* » datée d'octobre 1906.

²³⁵⁹ Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 300.

également réglée dans ce but. Pour Cormouls-Houlès, « *l'assistance doit être essentiellement temporaire ; il faut que la durée du séjour de l'ouvrier ne soit pas trop longue [...]. Cette limite pourra varier avec les circonstances, le milieu et les nécessités locales, mais il faut toujours qu'il y en ait une, le travail donné étant provisoire, étant un travail d'attente. Il faut cependant que le droit au séjour soit assez long pour que l'on puisse juger l'individu en vue de placements ultérieurs* »²³⁶⁰. À Grenoble, par exemple, « *la durée maximum de l'emploi est de 7 jours par mois (soit une semaine)* »²³⁶¹. Par ailleurs, la durée de travail journalière doit elle aussi être limitée pour « *laisser à l'assisté le temps voulu pour lui permettre de chercher du travail* »²³⁶². C'est pourquoi l'œuvre grenobloise prévoit que « *les ouvriers ne travaillant que de 8 à 9 heures en hiver, 10 heures en été, peuvent de leur côté, se chercher un emploi après la sortie de l'atelier* ». Par ailleurs « *toutes les facilités leur sont données pour s'absenter, dans ce but, même pendant les heures de travail* »²³⁶³. En théorie la sortie de l'œuvre d'assistance par le travail doit se traduire par un emploi au sein d'une entreprise ordinaire. C'est pourquoi aux côtés de l'atelier fournissant du travail à l'assisté, l'œuvre de Grenoble possède un bureau de placement gratuit dont l'objet est de faire connaître aux entrepreneurs, industriels, négociants et commerçants de la ville le nombre et la qualité des ouvriers occupés en son sein²³⁶⁴. Bien que toutes les œuvres d'assistance par le travail ne soient pas pourvues d'un bureau de placement, toutes « *s'occupent du placement* ». C'est le cas de l'œuvre de Valence qui s'occupe du placement par l'intermédiaire de la Bourse du travail qui indique aux ouvriers les usines et les ateliers de leur profession²³⁶⁵.

L'objectif poursuivi par ces œuvres d'assistance par le travail est donc sans ambiguïté, « *l'assistance qu'offre toute œuvre doit, en effet, servir aux malheureux d'intermédiaire et d'aide pour leur faire retrouver le travail qu'ils ont perdu. Les œuvres ne rempliraient pas leur but final si elles n'avaient pas en vue le remplacement dans le travail normal* ». Dans ce cadre, la réelle contrepartie du secours reçu réside plus dans la volonté de retrouver un travail que dans le travail lui-même réalisé au sein des ateliers. Selon Cormouls-Houlès le placement est la vraie raison d'être de ces œuvres, « *le travail*

²³⁶⁰ *Ibid.* p. 327.

²³⁶¹ BMG U 9617, Brochure Maison populaire « Saint Bruno » datant de 1911.

²³⁶² Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 328.

²³⁶³ BMG U 10050, brochure intitulée « *Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus* » datée d'octobre 1906.

²³⁶⁴ BMG U 10050, brochure intitulée « *Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus* » datée d'octobre 1906.

²³⁶⁵ Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 331.

qu'on y effectue devant être, non l'objectif, mais un simple moyen, et ne pouvant être qu'un travail d'attente ». Par conséquent, à l'inverse des ateliers de charité où la nature du secours reçu trouvait sa justification dans le travail réalisé et où la recherche de sa plus grande utilité prenait une grande place, les œuvres d'assistance par le travail n'en font pas un élément central de leur organisation. Bien au contraire toute recherche d'utilité des travaux semble absente des préoccupations des parties prenantes à l'établissement de ces institutions privées d'assistance par le travail.

β. L'absence de recherche de l'utilité des travaux

Comme pour les ateliers de charité, les œuvres d'assistance par le travail étant destinées à fournir du travail à tout indigent valide, il est indispensable que celles-ci cherchent à offrir un travail ne demandant aucune compétence particulière. Ainsi la plupart des œuvres d'assistance par le travail proposent des travaux faciles tels que celui du bois pour la réalisation de margotins ou de fagots d'allumage²³⁶⁶. Ces margotins, c'est-à-dire des petits paquets de bois sont le genre de travaux proposés à Valence²³⁶⁷ et à Grenoble²³⁶⁸. Mais à l'inverse des ateliers de charité, on ne trouve aucune référence à la nécessité de ne pas gaspiller les fonds en travaux sans intérêt. Au contraire, ce serait plutôt la recherche d'un quelconque bénéfice qui est banni. Pour Cormouls-Houlès, « *la gestion des œuvres d'assistance par le travail doit être essentiellement philanthropique et les œuvres ne doivent rien faire qui puisse leur donner l'apparence d'entreprises de spéculation ou de mercantilisme* ». Alors que les fonds des ateliers de charité ont toujours été plus ou moins considérés comme devant participer au développement économique d'une région voire du pays dans son entier en permettant notamment l'amélioration du réseau de communication vicinale, ce genre d'objectif semble parfaitement étranger aux œuvres d'assistance par le travail. Preuve en est la manière dont est envisagée la rémunération des assistés. En effet, « *on ne doit pas pouvoir les accuser de profiter du travail de leurs assistés ; il faut, en effet, bien remarquer que le travail n'est pas le but*

²³⁶⁶ *Ibid.*, p. 315.

²³⁶⁷ AMV 2Q7, Lettre du président de la Société départementale de la Drôme au maire de Valence du 13 juillet 1912.

²³⁶⁸ On trouve également aux côtés de ces margotins, la distribution d'imprimés et l'enlèvement de vieux papiers et vieux effets à domicile. BMG U 9617, Brochure Maison populaire « Saint Bruno » datant de 1911.

mais la condition de l'assistance et que jamais il n'est assez rémunérateur pour couvrir les dépenses d'assistance »²³⁶⁹. Autrement dit, puisqu'il est « impossible d'exiger que des mains inexpérimentées produisent bien et à bon marché ; la rémunération quotidienne en nature ou en argent est toujours supérieure à la valeur produit par l'assisté »²³⁷⁰. Bien que cela n'empêche pas l'exigence d'un minimum de sérieux et de rendement du travail²³⁷¹, ce n'est pas la priorité de l'œuvre. Alimentées essentiellement par des fonds issus de la charité privée, la recherche de rentabilité est donc beaucoup moins importante que lorsqu'il s'agit de fonds publics provenant de prélèvements fiscaux. La vente des produits fabriqués au sein des ateliers ne constitue pas l'essentiel des recettes des œuvres, par ailleurs, si la question de l'écoulement de ces produits se pose elle n'est pas source de difficultés particulières²³⁷².

Pour les assistés la rentabilité du travail produit n'a que peu d'impact sur leur rémunération. En effet, pour les deux œuvres d'assistance par le travail dauphinoise, le paiement se fait en nature. Il se fait sous forme de bons de nourriture ou de logement²³⁷³. En ce sens, comme il est indiqué pour l'œuvre de Grenoble, « le paiement est proportionnel aux besoins ». Contrairement aux ateliers de charité où l'ambition était surtout de faire en sorte que le salaire reçu soit proportionnel à la masse de travail fourni,

²³⁶⁹ Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 314.

²³⁷⁰ *Ibid.* p. 325. Plus loin, l'auteur précise qu'« il a été admis par le Comité central qu'une œuvre d'assistance par le travail ne pouvait pas être assimilée à un établissement industriel, la rémunération du travail étant une charité toujours supérieure à la valeur du travail produit et étant plus qu'un salaire ». *Ibid.* p. 333.

²³⁷¹ « On doit cependant apporter tous ses soins à ce que le travail soit fait sérieusement et que son rendement soit aussi bon que possible ». *Ibid.* p. 325.

²³⁷² Selon Cormouls-Houlès évoquant les margotins qui constituent le principal travail fait dans les ateliers d'assistance par le travail, ils sont « d'un écoulement facile car les margotins sont de consommation courante ». Plus généralement, il ajoute à propos de l'ensemble des produits réalisés que « ordinairement, cet écoulement est facile vu la nature du travail qui est fait ; dans beaucoup d'œuvres, du reste, les adhérents sont eux-mêmes les acheteurs. Certaines prennent des dispositions pour écouler leurs produits spéciaux avant de les fabriquer. Enfin d'autres ont-elles-mêmes des vendeurs pris parmi les assistés qu'un séjour plus ou moins prolongé a permis de bien juger et qui vont en ville voir la clientèle ». *Ibid.* p. 315-318.

²³⁷³ Dans l'œuvre de Grenoble, il est indiqué que « tout ouvrier qui travaille, a droit, pour lui et sa famille, à la nourriture et au logement ; s'il n'a pas de famille, il touche, sous forme de bons, le montant des repas et d'une chambre (le tout pris dans un restaurant voisin de l'œuvre). S'il a de la famille, il touche sous forme de bons de pains, bons d'épicerie, de charbon, de pommes de terre, de logement, etc., ce qui constitue le nécessaire pour l'existence des siens. [...] D'une façon générale, aucune somme en espèces n'est remise aux ouvriers. tout est payé en nature au moyen de bons détachés de cahiers à souches, numérotés et signés, remboursés chaque lundi aux commerçants ». BMG U 10050, Brochure intitulée « Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus » datée d'octobre 1906. De même à Valence, « le produit de son travail est intégralement payé, d'abord sous forme de bons de nourriture, de logement ou de vêtements et le surplus en argent, à sa sortie de l'atelier ». AMV 2Q7, Prospectus annonçant la création de l'œuvre d'assistance par le travail datée de mars 1899.

les œuvres d'assistance par le travail ont avant tout pour priorité les besoins des assistés. Chacun reçoit donc en fonction de ses besoins évalués en particulier au regard de la situation familiale de chacun. Le père de famille recevra ainsi plus que l'assisté vivant seul. Dans le cadre de ces œuvres privées, le travail réalisé par l'assisté n'occupe pas, paradoxalement, la plus grande importance. La véritable contrepartie à l'assistance reçue est la volonté manifestée par l'indigent de retrouver un emploi. Cet effacement de l'importance de l'occupation dans l'assistance des pauvres valides marque le début de la disparition de l'assistance par le travail. La lutte contre le chômage désormais fondée sur le placement de l'indigent rend inutile l'obligation de fournir un travail qui pèse sur le chômeur. La voie est ainsi ouverte pour l'organisation du système contemporain de traitement du chômage fondée sur l'octroi d'une indemnisation au chômeur devant en contrepartie rechercher un emploi.

b. La disparition de l'assistance par le travail : l'inutilité de l'obligation de travail

Aux côtés de son objectif de reclassement des ouvriers sans travail venant frapper à sa porte, la Société départementale de la Drôme en assigne un second à l'assistance par le travail. Elle doit également « *obliger le mendiant et le vagabond valides à accomplir un travail déterminé s'ils veulent recevoir un secours* ». La seconde fonction est donc celle de la moralisation du pauvre. L'œuvre d'assistance par le travail valentinoise aurait donc « *pour effet de restreindre la misère, d'assister efficacement les nécessiteux dignes d'intérêt et les ouvriers victimes d'un chômage involontaire, tout en éloignant les vagabonds d'habitude et les mendiants de profession qui, au nombre de huit à dix mille par an, prélèvent sur la charité valentinoise le plus lourd et le plus dangereux impôt. Pour atteindre ce but, il est indispensable que l'aumône en argent, aveugle et démoralisatrice, soit unanimement refusée aux valides et remplacée par le bon de travail ; les professionnels incorrigibles de la mendicité et du vagabondage fuiront alors notre ville, où leur coupable industrie ne pourra plus s'exercer, tandis que les malheureux vraiment intéressants seront plus utilement secourus* »²³⁷⁴. On retrouve ici la très ancienne préoccupation de bien distinguer le mauvais grain de l'ivraie. Seul le valide

²³⁷⁴ AMV 2Q7, Prospectus annonçant la création de l'œuvre d'assistance par le travail datée de mars 1899.

vertueux qui accepte de travailler mérite son secours alors que le mendiant professionnel pétri de vices n'a droit à rien. Pour le premier, son passage au sein de l'œuvre lui sera d'un grand profit car non seulement « *l'importance des secours distribués représente quelque chose au point de vue matériel, mais au point de vue moral, un grand service est rendu à ces pauvres gens en les arrachant à l'oisiveté et en leur assurant l'existence du lendemain* ». Ainsi « *d'heureux résultats sont obtenus, car le travail est un grand moralisateur, il préserve de la corruption, il dompte les mauvaises passions* »²³⁷⁵. Par conséquent, essentiellement conçu comme un moyen de réintégrer le pauvre dans un emploi ordinaire, le travail dans les ateliers de ces œuvres d'assistance par le travail n'est plus qu'un des moyens pour atteindre ce but. Ce moyen réside dans la moralisation du pauvre qui est entretenu dans de bonnes habitudes de travail développant chez lui le sens de la responsabilité.

Réduit à sa fonction moralisatrice, ce travail exigé en contrepartie du secours octroyé aux chômeurs commence à faire l'objet de critiques entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle. Il est en effet l'expression d'un traitement purement assistanciel ou charitable du chômage qui est remis en cause par l'ensemble des forces politiques réformatrices du pays à partir des années 1890. Sous la pression d'une mobilisation ouvrière plus puissante que jamais²³⁷⁶, la question sociale est au cœur des discussions du Parlement. Ainsi « *les socialistes et la plupart des républicains s'accordent pour reconnaître à l'État un devoir social d'ingérence dans l'organisation de la société* »²³⁷⁷. Cette ingérence doit prendre la forme « *de l'assurance sociale [...] et cela au nom d'un impératif de solidarité qui se doit de renouveler les modes d'interventions sociales assis sur la charité, la bienfaisance, ou même l'assistance devenue publique* »²³⁷⁸. Bien entendu le champ du traitement du chômage n'échappe pas à cette tendance générale applicable à tous les risques sociaux. Plusieurs parlementaires situés à gauche de l'échiquier politique ont donc proposé entre 1893 et 1904 des modalités de protection sociale du chômeur faisant émerger le fondement du concept d'assurance chômage²³⁷⁹.

²³⁷⁵ BMG U 10050, Brochure intitulée « *Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus* » datée d'octobre 1906.

²³⁷⁶ Gérard Noiriel affirme que « *dans toute l'histoire contemporaine de la France, c'est dans les deux décennies qui vont de 1890 à 1910 que la mobilisation ouvrière est la plus intense, contribuant au profond désarroi qui gagne les classes dirigeantes* ». Il en conclut que « *de toute l'histoire du mouvement ouvrier français, cette époque représente sans conteste l'apogée* ». Gérard Noiriel, *Les ouvriers dans la société française. XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, 2002, p. 83 et 99.

²³⁷⁷ Christine Daniel et Carole Tuchsirer, *op. cit.*, p. 54.

²³⁷⁸ *Ibid.* p. 55.

²³⁷⁹ Pour l'étude de ces propositions, cf. *Ibid.* p. 54-68.

Cette mise en avant du principe de l'assurance se fait contre l'assistance par le travail qui est assez généralement critiquée sur deux aspects en cette fin de siècle. Le premier objet de critique est le risque de concurrence au travail libre que celle-ci fait courir qui est soulevé en particulier du côté ouvrier²³⁸⁰. Les syndicats et les socialistes regrettent notamment qu'avec ces œuvres « *on ne supprime pas le chômage, on le déplace simplement* » puisque « *s'il y a une part du travail à faire ; si les uns la font, les autres ne la font pas* »²³⁸¹. Le second est celui relatif à la fourniture obligatoire d'un travail par l'assisté pour recevoir son secours. Le rapport du parlementaire Jules Coutant en 1902 est particulièrement clair sur la question. Celui-ci « *comme tous les parlementaire qui se sont penchés sur la question, condamne fermement les pratiques de l'assistance, notamment celle qui exige du chômeur une contrepartie par l'exercice d'un travail* ». Selon lui « *dans la mesure où le chômage est la conséquence d'un manque d'ouvrage, conditionner le versement du secours à la réalisation d'un travail nécessaire à la commune est une pratique à la fois humiliante et injuste* ». Pour l'auteur, c'est une forme d'assistance qui s'apparente aux ateliers de charité de l'Ancien Régime. Or, « *que vaut la charité ? Peu de chose pour un peuple qui réclame la solidarité et la justice* »²³⁸². L'obligation de travail est donc désormais majoritairement rejetée pour son inutilité. Néfaste socialement en ce qu'elle concurrence le travail libre elle est totalement inutile pour lutter contre le chômage dans la mesure où elle ne fait que le déplacer d'un ouvrier sur l'autre²³⁸³. Par ailleurs, moralement condamnable en stigmatisant le chômeur qui n'est pas responsable de sa situation, elle ne répond pas à l'idéal de solidarité dont se réclament les parlementaires de gauche de la Troisième République. À ces deux aspects s'en rajoute un troisième qui met en avant cette fois son inutilité économique. Martine Muller note en effet qu'il apparaît certain que, en plus d'être immoral, il serait « *financièrement trop coûteux d'exercer une assistance par le travail comme forme de charité publique envers tous les non-travailleurs* »²³⁸⁴. En effet, face au « *fort chômage permanent* »²³⁸⁵ qui caractérise la période du début du XX^e siècle jusqu'à la première guerre mondiale, les

²³⁸⁰ Du côté patronal la critique existe comme elle a toujours existé à l'égard des établissements d'assistance par le travail depuis l'Ancien Régime. Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 598.

²³⁸¹ *Ibid.* Une compilation de critique adressée par les socialistes aux œuvres d'assistance par le travail est faite par Cormouls-Houlès, cf. *Ibid.* p. 610-614.

²³⁸² Christine Daniel et Carole Tuchsirer, *op. cit.*, p. 66.

²³⁸³ Il convient de noter que même Cormouls-Houlès, grand zélateur des œuvres d'assistance par le travail, concède lui-même que « *si l'on exagère lorsque l'on dit que l'assistance par le travail ne supprime pas le chômage, qu'elle ne fait que le déplacer, il y a cependant un fond de vérité* ». Mais selon lui cela tient à ce qu'elle n'est pas encore assez bien organisée. Édouard Cormouls-Houlès, *op. cit.*, p. 742.

²³⁸⁴ Martine Muller, *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, l'Harmattan, 1991, p. 33.

²³⁸⁵ Fernand Braudel et Ernest Labrousse, *op. cit.*, Tome 4, p. 484.

œuvres privés d'assistance par le travail semblent bien dérisoires. Ainsi on apprend qu'au sein de l'œuvre d'assistance par le travail de Valence, « *il est possible d'occuper simultanément à l'atelier 24 personnes* ». Mais que « *le nombre de personnes simultanément occupées n'a pas dépassé 20* »²³⁸⁶. Quant à Grenoble, le nombre moyen d'ouvriers employés chaque jour est de treize²³⁸⁷.

Injuste, inutile tant socialement qu'économiquement, l'obligation de travail que les œuvres privées d'assistance par le travail font peser sur les chômeurs n'a plus de raison d'être en cette fin de siècle. En revanche, le volet placement des assistés qui constitue leur but essentiel est promis à un grand avenir. La parlementaire Jules Coutant en fait déjà le cœur de sa proposition qui repose sur l'idée que « *si le chômeur a un droit au secours, n'étant pas responsable de la situation qui le prive d'un emploi, il a également un devoir, celui de retrouver un emploi dans les conditions normales du marché* »²³⁸⁸. Désormais le traitement du chômage est envisagé autour du « *triptyque indemnisation/contrôle/placement* »²³⁸⁹. L'assurance chômage connaît sa première véritable organisation avec l'entrée en guerre en 1914 qui désorganise l'activité économique de la France. Aussi, dès le début du conflit est créé « *un Fonds national de chômage destiné à secourir des travailleurs dont l'état de guerre a suspendu momentanément l'activité* ».

Le couple indemnisation/placement envisagé au niveau national commence à se mettre en place en Dauphiné au moment où disparaissent les institutions d'assistance par le travail. Les bureaux de placement municipaux gratuits²³⁹⁰ tout d'abord, se généralisent dans plusieurs villes du Dauphiné au début du XX^e siècle au nombre desquelles on trouve notamment, Grenoble²³⁹¹, Valence, Romans, Saint-Vallier²³⁹² ou encore Vienne²³⁹³. Par ailleurs, à la fin de la Première Guerre mondiale apparaissent les premiers offices

²³⁸⁶ AMV 2Q7, Lettre du président de la Société départementale de la Drôme au maire de Valence du 13 juillet 1912.

²³⁸⁷ BMG U 10050, Brochure intitulée « *Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus* » datée d'octobre 1906.

²³⁸⁸ Christine Daniel et Carole Tuchsirer, *op. cit.*, p. 67.

²³⁸⁹ *Ibid.*

²³⁹⁰ La loi du 14 mars 1904 met fin aux bureaux de placements privés qui exigeaient le paiement d'une certaine somme de la part du chômeur pour bénéficier des services du bureau. Voir Jean Jourdan, *Les bureaux de placement d'après la loi du 14 mars 1904*, Thèse de droit, Paris, 1904.

²³⁹¹ Un bureau municipal de placement gratuit est établi dans les locaux de la Bourse du travail le 16 novembre 1904. AMG 7F204

²³⁹² Pour des éléments sur les bureaux de placement dans ces trois villes, voir ADD 10M36-37.

²³⁹³ Un bureau municipal de placement fonctionne dans cette ville à partir de 1899. AM Vienne 6F73.

départementaux de placement²³⁹⁴ vers lesquels les préfets commencent à diriger les chômeurs²³⁹⁵. Parallèlement, les fonds de chômage destinés à l'indemnisation des ouvriers sans travail se mettent également en place dans ces mêmes villes. Vienne crée son fonds de chômage en 1914²³⁹⁶, Romans en 1918²³⁹⁷, Valence en 1919²³⁹⁸ et Grenoble en 1921²³⁹⁹. Cette restructuration du dispositif de traitement du chômage se réalise essentiellement dans les villes où le développement du commerce et de l'industrie est le plus important en Dauphiné. Désormais, sur ce territoire la main d'œuvre doit être mise à disposition d'un secteur industriel en pleine expansion.

Cette restructuration du dispositif d'assistance aux chômeurs est destinée à se pérenniser. Le fonds national de chômage établi par la circulaire du 20 août 1914 qui devait être temporaire va finalement être maintenu car au chômage de guerre succède un chômage de crise dans la mesure où les soldats démobilisés deviennent rapidement de nouveaux chômeurs. C'est par le décret du 28 décembre 1926 que le Fonds national de chômage sera véritablement institutionnalisé et avec lui le principe selon lequel « *c'est désormais la qualité de demandeur d'emploi qui détermine l'ouverture d'un droit à indemnisation* ». L'institution de placement est au cœur du dispositif des fonds de chômage car « *c'est autour de cette inscription au bureau de placement que gravite l'aptitude du chômeur à recevoir des secours* »²⁴⁰⁰. L'exercice d'un travail qui était au cœur de tout le dispositif de traitement de la pauvreté valide depuis la fin de l'Ancien Régime laisse désormais la place à la recherche d'emploi comme contrepartie à l'assistance reçue. Cette évolution est le produit du grand mouvement de réforme sociale menée avant guerre où face la grande dépression économique que connaît le pays, le chômage est considéré comme « *la question sociale par excellence* »²⁴⁰¹. Car derrière le traitement de ce problème social spécifique, c'est toute l'organisation économique du pays qui est en jeu. En effet, Christian Topalov note qu' « *il s'agit du « chômage », mais*

²³⁹⁴ En Isère l'office départemental de placement commence à fonctionner à partir de 1921. ADI 169M1. Dans la Drôme l'office départemental de placement gratuit apparaît dès 1916, ADD 10M39-52.

²³⁹⁵ Il convient de citer ici le préfet de la Drôme qui évoque le sort d'ouvriers en chômage de Romans suite à l'incendie de l'usine dans laquelle ils travaillaient. Le préfet indique qu' « *en ce qui concerne ceux restés sans ouvrages et qui ne consentiraient pas à s'employer à des travaux agricoles dans la région de Romans, vous leur signalerez que l'office départemental de placement pourra s'occuper utilement de leur trouver temporairement du travail en attendant la réfection de l'usine* ». AM Romans 7F63, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Romans du 17 avril 1917.

²³⁹⁶ AM Vienne 6F91.

²³⁹⁷ AM Romans 7F56.

²³⁹⁸ AMV 17F1.

²³⁹⁹ AMG 7F272.

²⁴⁰⁰ Christine Daniel et Carole Tuchsirer, *op. cit.*, p. 106-107.

²⁴⁰¹ La formule est prononcée par le député socialiste Dejeante devant la Chambre en 1897. Christian Topalov, *Naissance... op. cit.* p. 57.

aussi de beaucoup plus que cela ». Chaque proposition de réforme « *est investie d'un poids très lourd, puisque le nouvel ordre rationnel à faire naître est indissociablement productif et urbain, social et politique* ». Plus généralement le traitement du chômage concerne « *la mise en place des conditions de ce qui est regardé comme le progrès industriel* ». Confrontés à la concentration industrielle naissante, la rationalisation du procès de travail et la production en masse, les réformateurs ont comme objectif essentiel de s'attaquer à l'irrégularité chronique de l'emploi²⁴⁰² en stabilisant l'emploi pour le plus grand nombre. Les réformateurs ont compris que « *la « question sociale » ne pourra être résolue que par un changement radical des modes de vie des ouvriers* ». À cette fin, « *pour les travailleurs stabilisés dans le salariat qui viendrait à chômer pour des causes « industrielles » indépendantes de leur volonté, une assurance-chômage interviendrait dans les périodes où ils sont sans emploi* ». Pour ceux qui ne souhaiteraient pas changer leur mode de vie en revanche rien ne leur est dû et « *pour départager clairement les deux populations interviendrait en tout cas le bureau de placement public : centralisant offres et demandes d'emploi, il « organiserait » le marché du travail et favoriserait à la fois stabilité dans l'emploi et mobilité dans l'espace* »²⁴⁰³. Le placement du chômeur est ainsi un élément clef de la réforme sociale à l'œuvre destinée à assurer le développement industriel du pays.

Finalement, travaux utiles et placement sont deux types de contreparties différentes de l'aide aux chômeurs mais qui correspondent à des besoins économiques différents selon les périodes. Le développement du réseau vicinal était une condition *sine qua non* de celui de l'agriculture, moteur de la prospérité de la France entre la fin du XVIII^e siècle et le deux premiers tiers du XIX^e siècle. Dans un contexte de forte mobilité de la main d'œuvre les ateliers de charité étaient une solution pour utiliser le plus efficacement possible les bras inoccupés même si les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances. En revanche, tout change lors de la révolution industrielle de 1880, le besoin d'un salarié permanent se fait jour, l'assistance par le travail ne permet plus de traiter le chômage du travailleur dont l'emploi est destiné à être stabilisé. Le secours reçu est directement conditionné par l'effort fait par le salarié pour rechercher un emploi et

²⁴⁰² La fin du XIX^e et le début du XX^e siècle se caractérisent par un rapport salarial encore très fragile. Les mobilités entre métiers, entre régions, entre employeurs sont encore fortes. Pour un aperçu de cette situation, cf. *Ibid.*, p. 36-58.

²⁴⁰³ *Ibid.*, p. 57-58.

pour le garder le plus longtemps possible²⁴⁰⁴. De l'utilité des travaux au placement, une constante dans le traitement du chômage apparaît à travers l'effort systématique des pouvoirs publics de faire en sorte que le sans-travail ait une utilité économique certaine.



²⁴⁰⁴ Cette évolution est destinée à durer jusqu'à nos jours. Martine Muller note en effet que depuis l'établissement des premiers fonds nationaux de chômage « *se cristallise un modèle socio-professionnel qui domine jusqu'à nos jours comme norme des comportements et références des mesures publiques : une figure du travailleur salarié à temps plein, oeuvrant sans répit et qui aura, par des prélèvements sur ses gains, contribué à remplir les caisses publiques avant d'en bénéficier* ». Martine Muller, *op. cit.* p. 41.

L'étude des ateliers de charité du XIX^e siècle met en lumière la difficulté d'appliquer effectivement l'idée que les ouvriers sans travail ne doivent être secourus qu'en contrepartie de l'exécution d'un travail utile. Le chapitre précédent nous a permis de montrer la rupture opérée par les pouvoirs publics avec la période précédente en affectant prioritairement les ateliers de charité au traitement de la pauvreté valide. Toutefois, l'influence de l'impératif d'utilité des travaux se fait toujours ressentir sur les secours reçus par les assistés. Bien que la prise en compte de l'intérêt des indigents prédomine lorsqu'il s'agit de répartir les fonds des ateliers de charité, les travaux choisis doivent être réalisés avec la plus grande application possible et pour cela le salaire payé aux ouvriers ne saurait être calculé autrement qu'au regard de leur productivité. Il en ressort que le travailleur des ateliers est souvent faible et payé tardivement du fait des contrôles qui s'exercent pour vérifier que les travaux pour lesquels une subvention a été accordée ont été effectivement réalisés. La condition d'assisté au sein des ateliers de charité est donc loin d'être facile malgré la réforme de l'institution dans le sens d'une plus grande prise en compte de l'intérêt des indigents.

Les ateliers de charité ne parviennent donc jamais véritablement à surmonter la contradiction qui se trouve à la base de leur fonctionnement entre l'absolue nécessité de fournir de quoi vivre aux pauvres valides sans travail et la toute aussi absolue nécessité de ne pas laisser improductifs les fonds publics dépensés pour cela. L'institution traduit ainsi l'inadaptation de la réponse administrative face au phénomène de la pauvreté valide. Celle-ci est apparue dès le début du XIX^e siècle comme inefficace à la fois pour l'assistance de l'indigent et pour répondre aux enjeux économiques locaux. Elle ne semble se maintenir jusque dans les années 1870 que tant que l'organisation administrative de l'entretien des chemins vicinaux en construction ne parvient pas à remplir parfaitement son rôle. À partir de cette date et durant encore quelques décennies, les ateliers de secours subsistent mais de manière très marginale employant ici où là quelques indigents à divers travaux communaux. Ils disparaîtront définitivement lorsque le chômage aura changé de nature et rendra l'assistance par le travail obsolète. Le

présupposé moral sur l'indigence valide n'évolue pas, il est toujours inconcevable d'aider sans contrepartie une personne capable de travailler. Mais dans le nouveau contexte économique et social du début du XX^e siècle, il est jugé beaucoup plus utile de l'occuper à chercher du travail que de chercher à l'occuper par le travail.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'observation des ateliers de charité à travers la pratique administrative dauphinoise et ses conséquences sociales dans la province pendant près de 150 ans montre une institution complexe dont les objectifs principaux sont entrés en contradiction. Toute son histoire se lit en effet au regard de l'incapacité de l'administration à organiser une forme d'assistance par le travail permettant de garantir l'utilité du pauvre valide qu'elle entend assister.

L'ensemble des actes édictés par les autorités publiques parties prenantes à l'organisation de l'institution ainsi que leur correspondance est traversée par les questions relatives à l'utilité économique du pauvre. Que ce soit à travers la nature de l'ouvrage qu'il réalise ou les conditions dans lesquelles il travaille, le pauvre est constamment soumis à cette injonction de produire un ouvrage utile. Mais le résultat est décevant, les travaux réalisés sont de mauvaises qualités et les pauvres ne reçoivent finalement qu'un maigre secours. Les pouvoirs publics de la fin du XVIII^e siècle ont pourtant constitué un ambitieux projet autour des ateliers de charité dont la mission était de faire participer les pauvres de plus en plus nombreux et menaçants au développement du réseau vicinal du royaume laissé à l'abandon. Mais très rapidement s'est posé la question de savoir lequel, de l'intérêt des pauvres ou de celui des ouvrages, il convient de privilégier. Un glissement progressif s'est réalisé vers la satisfaction du second dont l'aboutissement a eu lieu sous la Révolution lorsque les travaux réalisés grâce aux fonds des ateliers de charité se sont réduits dans le Dauphiné à des travaux tout à fait ordinaires. Toutefois, ce processus ne s'est pas fait sans résistance. Dans les Hautes-Alpes, contrairement à ses deux voisins isérois et drômois, la prise en compte des pauvres, si sommaire soit-elle, s'est maintenue au mépris de la législation révolutionnaire. Face à l'échec de cette politique qui n'a que très peu amélioré l'état des communications secondaires et eu un effet très réduit sur la condition des pauvres, les hommes du XIX^e siècle réagissent. Le « *culte du travail* »²⁴⁰⁵ légué à la fin du siècle précédent est toujours présent et il paraît inconcevable de venir au secours des nécessiteux valides autrement qu'en contrepartie de leur travail. Mais l'inutilité des pauvres est actée par l'expérience. Dès lors ce siècle est marqué à la fois par une rupture et une continuité. La pertinence des ateliers de charité en tant qu'institution

²⁴⁰⁵ Gérard Aubin et Jacques Bouveresse, *op. cit.*, p. 56.

bénéfique pour le développement économique du territoire dauphinois et du pays en général est remise en cause. Le choix des travaux à réaliser n'est désormais plus guidé par cet enjeu et c'est leur utilité pour les pauvres qui tend à se développer. Toutefois, si l'utilité économique est mise en retrait en tant qu'objectif général affecté à l'institution, il demeure toujours présent au niveau particulier du travail du pauvre. Quelle que soit la nature du travail choisi, celui-ci doit toujours justifier des subsides qu'il reçoit. Un encadrement strict de son activité au sein des ateliers de charité allié à un calcul du salaire reçu proportionnellement à la quantité du travail fourni est la garantie de l'efficacité de l'emploi des fonds publics qui ne seront dès lors pas gaspillés en aumône inutile. Progressivement, le chômage change de nature et le placement des ouvriers dans les commerces et industries des principales villes du Dauphiné devient la priorité. Les ateliers de charité et les travaux de secours en général disparaissent alors progressivement ne correspondant plus aux nécessités de l'époque.

Cette perpétuelle opposition entre intérêt du pauvre et intérêt des ouvrages à réaliser, l'évolution du degré d'importance de l'un par rapport à l'autre qui ressort de l'organisation administrative des ateliers de charité se traduit également en terme juridique. En effet, cette institution constitue une des modalités d'intervention dont le droit s'est doté pour faire face au phénomène de la pauvreté valide. Par conséquent, cette analyse institutionnelle et administrative se double d'une analyse proprement juridique des ateliers de charité. Ces derniers ont donné concrètement corps à l'idée de « contrepartie » qui, depuis plusieurs siècles, déterminent les modalités de la prise en charge juridique des pauvres valides. Lorsque cette idée est observée du point de vue de l'administration c'est-à-dire au regard de ce qui est attendu du pauvre, celle-ci s'est traduite juridiquement par la notion d'« utilité ». Les ateliers de charité sont ainsi pleinement à replacer dans l'histoire du droit administratif dont l'évolution doit beaucoup à l'interprétation de celle-ci. Son utilisation est récurrente tout au long de la période mais son appréhension varie à la fois dans le temps et dans l'espace. Sous l'Ancien Régime, lors des premières années de mise en place des ateliers de charité nous avons ainsi pu constater que sa définition est loin d'être univoque. Celle donnée par le pouvoir central se heurte aux intérêts locaux et à leur propre acception de l'utilité. Si les chemins vicinaux sont privilégiés par le pouvoir central, les communautés et particuliers dauphinois n'entendent pas se limiter à un type unique d'ouvrage. Par ailleurs, la participation des particuliers au financement des ateliers joue un rôle particulièrement important. Leur

tendance à proposer le l'organisation de travaux dans leur propre intérêt met le pouvoir mal à l'aise pris entre la volonté de ne pas priver les pauvres de sources de secours et celle de ne pas employer les fonds publics au financement de travaux particuliers. Il en ressort une définition de l'utilité publique en forme de compromis, n'excluant pas l'intérêt privé tout en exigeant que celui du public s'y joigne. Mais le respect d'un si subtil équilibre est difficile à contrôler, le pouvoir central se résignant plus souvent à mettre en garde qu'à refuser des travaux proposer par l'intendant dauphinois. Ce premier temps de l'organisation des ateliers de charité montre qu'en cette fin de XVIII^e siècle, le terme d'« utilité » est employé pour désigner l'intérêt économique qu'il s'agit de satisfaire et non celui du pauvre à prendre en charge. La période révolutionnaire consacre cette évolution en orientant les fonds de charité dans le sens de sa politique générale de développement de la « prospérité nationale » n'admettant en cela aucun gaspillage. Autrement dit, le pauvre ne doit en bénéficier que dans la mesure où le développement économique du royaume y gagne. Mais face aux piètres résultats de l'organisation de ces travaux, le discours sur l'utilité change au XIX^e siècle. L'utilité économique du pauvre est sérieusement remise en question et les ambitions affectées aux ateliers de charité revues à la baisse. Cette utilité se limite désormais à celle de faire produire une certaine quantité de travail au pauvre sans que celui-ci ne s'inscrive dans un plan plus vaste de participation au développement des infrastructures de la région ou du pays. Le Dauphiné donne ainsi à voir des stratégies tout à fait singulières de détournement des fonds des ateliers de charité pour leur permettre de s'extirper du cadre juridique de l'institution afin de les employer le plus utilement possible. La notion d'« utilité » tend même à se renverser puisque parallèlement à son acception économique elle commence à revêtir une dimension sociale en étant employée pour désigner l'intérêt des indigents.

Bien que cet emploi de la notion d'utilité soit demeuré relativement rare à l'échelle de l'ensemble de la période, l'intérêt des pauvres n'en a pas moins été constamment à l'esprit des autorités organisatrices des ateliers de charité. En ce sens, cette institution permet d'éclairer la notion de « contrepartie » du point de vue de l'indigent valide se situant ainsi au cœur de la construction et de l'évolution du droit social depuis la fin du XVIII^e siècle. Celle-ci pose à la fois la question du fondement juridique de l'organisation des ateliers de charité et de la nature de la contrepartie au travail du pauvre qu'ils lui fourniront. Au moment où la Révolution consacre l'existence d'une « dette sacrée » à la charge de l'État en faveur du nécessiteux, tout semble désormais indiquer qu'une obligation d'agir pèse sur lui. Concernant le pauvre valide,

cela prendrait la forme d'une obligation de lui fournir du travail pour lui permettre d'assurer sa subsistance et celle de sa famille. Dans ces conditions, les ateliers de charité seraient la réalisation pratique du principe gravé dans les textes et ainsi une manière de garantir le droit au travail des individus. L'expérience dauphinoise montre qu'il n'en est rien. Les ateliers de charité ne sont pas le fruit d'une quelconque obligation pesant sur les pouvoirs publics. Toujours aléatoire et extraordinaire, le pauvre valide sans travail ne peut être certain de trouver une telle institution organisée pour l'aider et peut encore moins exiger que celle-ci soit mise en place. Ni droit au travail, ni droit à l'assistance, les ateliers de charité constituent une pure libéralité de la part de l'administration sur laquelle ne pèse aucune obligation juridique. Le pauvre ne saurait donc réclamer la possibilité de fournir son travail pour obtenir un secours en retour. Par ailleurs, une fois les ateliers organisés, l'indigent n'a pas plus de droit à se faire employer. Sa condition d'indigent valide le rend admissible aux ateliers, ce qui n'est pas le cas des personnes plus aisées. Mais son admission repose *in fine* sur une décision de l'administration qui opère progressivement une certaine sélection parmi ces indigents. Enfin, une fois admis à recevoir une « contrepartie » en travaillant dans ces ateliers, il s'agit de déterminer quelle est la nature de cette « contrepartie » à son travail. Il apparaît que la notion de contrepartie est ici strictement entendue dans la mesure où le pauvre ne pourra recevoir plus que le fruit de son travail. En ce sens, les ateliers de charité ne fournissent pas un secours aux indigents mais un véritable salaire. La somme reçue doit être l'exacte contrepartie de ce que le pauvre a produit, elle n'est en aucun cas calculée en fonction des besoins du pauvre pour assurer sa subsistance. Cette condition du pauvre dépourvu de toute prérogative pour réclamer assistance et recevant un salaire et non un secours une fois que l'administration a bien voulu le recevoir est une constante de l'organisation de l'institution depuis ses débuts jusqu'à sa disparition. L'histoire du droit social trouvera donc dans cette institution les prémices d'un système de redistribution de la richesse nationale mais en aucun cas une première marche dans le sens de la garantie d'un droit de l'individu face à la puissance publique.

Entre le juste et l'utile, entre la satisfaction des intérêts du pauvre ou de l'ordre économique et social, l'analyse juridique, institutionnelle et sociale des ateliers de charité semble montrer assez nettement que la finalité du droit penche largement du côté de l'ordre lorsque le traitement de la pauvreté valide est en jeu. L'évocation de l'organisation de l'assistance par le travail et du rôle que doit y jouer l'État est source permanente de

crainte de la déstabilisation sociale que celle-ci peut provoquer. Toutes les précautions sont prises pour que l'indigent capable de travailler ne soit pas titulaire de prérogatives l'autorisant à réclamer un secours de la part de l'administration. Si les ateliers de charité procèdent de l'idée que toute personne valide a le devoir de travailler, ils n'ont en revanche aucunement vocation à lui garantir un droit au travail.

ANNEXES

ANNEXE 1

Le Dauphiné avant la Révolution²⁴⁰⁶



²⁴⁰⁶ Carte extraite de Bernard Bonnin, « Le Dauphiné à la veille de la Révolution » in Vital Chomel (dir.), *Les débuts de la Révolution française en Dauphiné (1788-1791)*, Grenoble, PUG, 1988, p. 11.

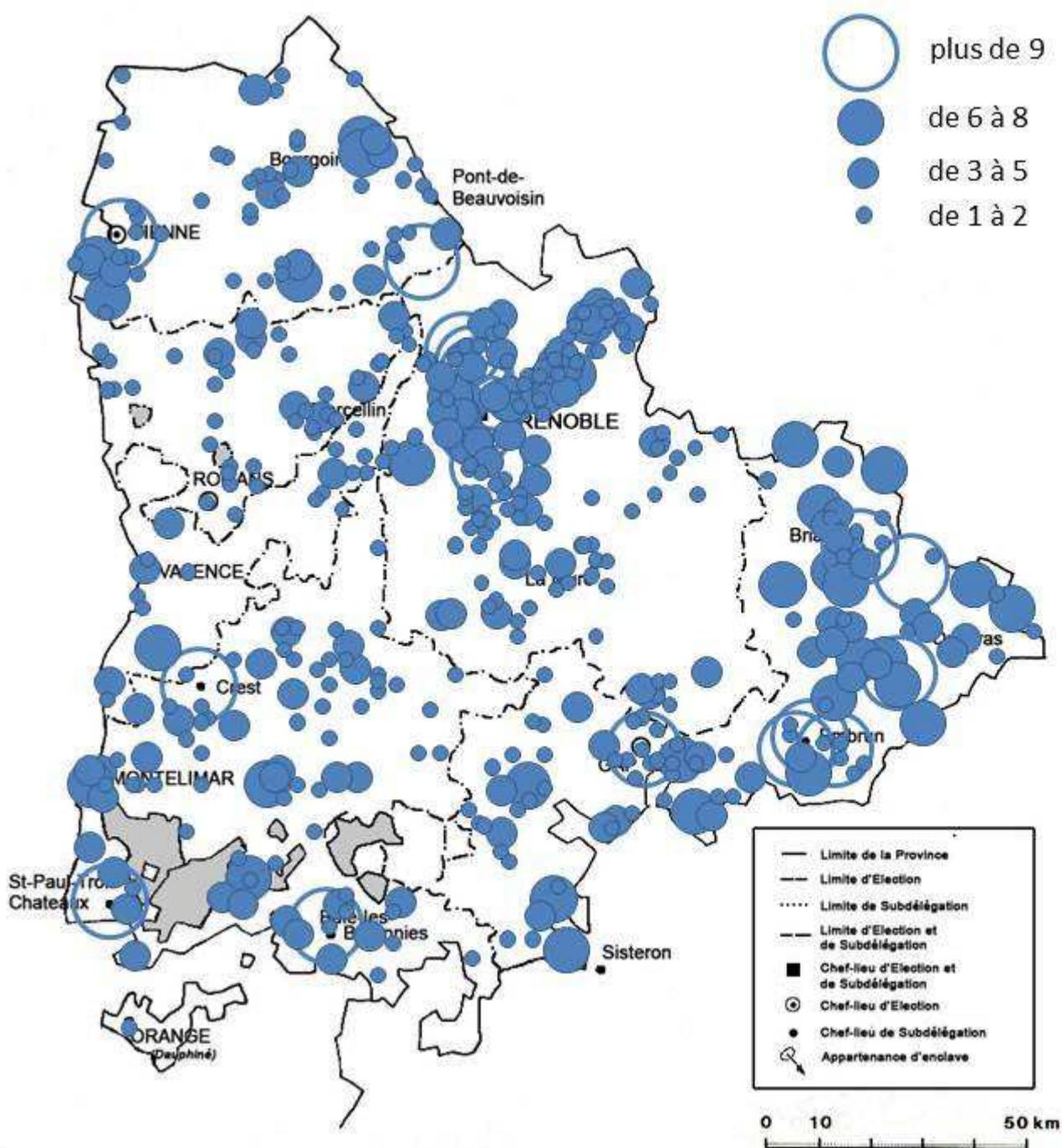
ANNEXE 2

Le Dauphiné après la Révolution²⁴⁰⁷

²⁴⁰⁷ Valence est le chef-lieu de la Drôme, Grenoble de l'Isère et Gap des Hautes-Alpes. Carte extraite de Bernard Bonnin, « De la province au département : problèmes et étapes » in Vital Chomel (dir.), *Les débuts de la Révolution française en Dauphiné (1788-1791)*, Grenoble, PUG, 1988, p. 261.

ANNEXE 3

Répartition des ateliers de charité dans la généralité de Grenoble



ANNEXE 4

Tableau comparatif de l'état des sources relatives aux ateliers de charité et autres travaux de secours établis dans les départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère au XIX^e siècle²⁴⁰⁸

Légende :

- | | |
|---|--|
|  | Ateliers de charité ou autres formes d'assistance par le travail libre créés sur initiative du pouvoir central. |
|  | Ateliers de charité ou autres formes d'assistance par le travail libre créés sur initiative des autorités départementales. |
|  | Ateliers de charité ou autres formes d'assistance par le travail libre créés sur initiative des autorités municipales. |
| - : | Pas de trace d'ateliers de charité ou autres travaux de secours dans les sources. |
| + / - : | Présence d'ateliers de charité ou autres travaux de secours mais sources incomplètes. |
| + : | Sources suffisantes pour avoir un aperçu net de l'organisation des ateliers de charité ou autres travaux de secours. |
| ++ : | Sources abondantes permettant une étude détaillée. |

²⁴⁰⁸ Pour la clarté de la présentation de la succession des travaux de secours établis en Dauphiné, nous avons choisi de dresser un tableau pour chaque régime politique. Ce choix n'a pas pour but d'établir une distinction entre les travaux établis au cours de chaque période qui serait tout à fait artificielle.

Période napoléonienne

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution ²⁴⁰⁹
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 novembre 1812	+/-	+/-	+/-	Indéterminée
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 septembre 1813	-	-	+/-	Indéterminée

Restauration

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815	+	++	+/-	Travaux de charité et autres travaux de secours
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 1816	+	+	+/-	Travaux de charité
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816	+/-	+	+/-	Ateliers de charité
Circulaires du ministre de l'Intérieur des 6 octobre et 7 novembre 1817	+	+	+/-	Ateliers de charité

²⁴⁰⁹ Nous noterons ici quelles expressions les différentes autorités organisatrices de travaux pour les indigents valides ont utilisées pour les désigner. Le plus souvent elles parlent d' « ateliers de travail », d' « ateliers de charité » ou encore de « travaux de charité ». Le terme « indéterminée » signifie qu'elles n'emploient pas d'expressions particulières pour désigner ces travaux de secours. Par exemple dans sa circulaire de 1812 le ministre explique simplement qu'il souhaiterait voir établir dans les départements des « secours en travaux de toute nature ». Cf. AN F¹⁵ 2774.

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Hiver 1818-1819	++	-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux ²⁴¹⁰
Hiver 1819-1820	++	-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Hiver 1820-1821	++	-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Secours du Gouvernement distribués en juillet 1821	+	-	+/-	Ateliers de charité
Hiver 1821-1822	++	+	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Hiver 1822-1823	++	++	+/-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Hiver 1823-1824	++	+/-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Hiver 1824-1825	++	+/-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Hiver 1825-1826	++	+/-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Hiver 1826-1827	++	+/-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux

²⁴¹⁰ C'est l'expression employé par le préfet des Hautes-Alpes pour désigner le mode d'assistance par le travail qu'il entend organiser dans son département préférentiellement aux ateliers de charité proprement dits. Cf. *Supra*, p. 607 et s.

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Hiver 1827-1828	+	+	+/-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Hiver 1828-1829	+	+	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 octobre 1829	-	-	+	Atelier de charité ou atelier de travail
Hiver 1829-1830	+/-	+/-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux

Monarchie de Juillet

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830	++	++	++	Ateliers de charité
Hiver 1830-1831	+	-	-	Ateliers de charité et « <i>primes d'encouragement</i> » pour travaux
Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 24 août 1831	+/-	+/-	+/-	Indéterminée
Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 9 septembre 1831	-	-	-	Indéterminée
Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 1 ^{er} octobre 1831	+/-	-	-	Indéterminée
Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 8 octobre 1831	-	-	+/-	Indéterminée
Loi du 6 novembre 1831	-	-	++	Indéterminée
Hiver 1831-1832	-	+/-	-	Ateliers de charité
Hiver 1832-1833	-	+/-	-	Ateliers de charité
Hiver 1833-1834	-	+/-	-	Ateliers de charité
Ville de Grenoble 1834-1835			+/-	Ateliers de charité
Hiver 1834-1835	-	+/-	-	Ateliers de charité

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Hiver 1835-1836	-	+/-	-	Ateliers de charité
Absence d'ateliers de charité ou autres travaux de secours en Dauphiné entre les années 1837 et 1840				
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 août 1840	-	+/-	-	Indéterminée
Hiver 1841-1842	-	-	+/-	Indéterminée
Hiver 1842-1843	-	+/-	-	Ateliers de charité
Hiver 1843-1844	-	+/-	+/-	Ateliers de charité
Hiver 1844-1845	-	+/-	-	Ateliers de charité
Ville de Grenoble 1842-1846			+/-	Ateliers de charité
Circulaire du ministre du Commerce et des Travaux publics du 25 octobre 1846	+/-	+/-	+	Indéterminée
Circulaire du ministre de l'Intérieur 18 décembre 1846	+/-	+/-	+	Travaux extraordinaires pour occuper la classe indigente
Loi du 13 mars 1847	+/-	+/-	+	Ateliers de charité
Hiver 1847-1848	-	+/-	+/-	Ateliers de charité (Isère) et ateliers de travail (Drôme)

Seconde République

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Ville de Grenoble 1848			+	Ateliers municipaux
Ville de Vienne 1848			+/-	Ateliers municipaux
Décret du 22 septembre 1848	+/-	+/-	+/-	Indéterminée, ateliers de charité (Isère)
Ville de Grenoble 1848-1849			+/-	Ateliers de charité
Ville de Valence 1849		+		Ateliers de charité
Hiver 1849-1850	-	+/-	+/-	Ateliers de charité
Ville de Grenoble 1850-52	-	-	+/-	Ateliers de charité

Second Empire

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Hiver 1852-1853	-	+/-	-	Indéterminée
Décrets des 28 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854	+	+	++	Ateliers de travail
Décret du 20 décembre 1854	-	++	++	Ateliers de charité
Décret du 22 septembre 1855	++	++	++	Ateliers de charité
Décret du 28 décembre 1856	++	+/-	+	Ateliers de charité
Décret du 11 décembre 1857	+	+/-	++	Ateliers de charité
Hiver 1860-1861	+	+/-	-	Indéterminée (Drôme) et ateliers de charité (Hautes- Alpes)
1862	-	-	+/-	Indéterminée
Hiver 1864-1865	-	+/-	+/-	Ateliers de charité
Loi du 18 janvier 1868	++	+	++	Ateliers de charité
Ville d'Embrun Hiver 1868-1869	+/-			Ateliers de charité

Troisième République

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Décret du 28 novembre 1870	+/-	-	+	Indéterminée et ateliers de charité (Isère, Hautes-Alpes)
Hiver 1872-1873	-	-	+/-	Indéterminée
Hiver 1874-1875	-	+/-	-	Indéterminée
Hiver 1878-1879	-	-	+/-	Indéterminée
Hiver 1879-1880	-	+/-	-	Ateliers de travail
Hiver 1880-1881	-	+	-	Chantiers de charité
Commune de Valence 1881		+		Ateliers de charité ou chantiers communaux
Commune des Près Hiver 1889-1890		+/-		Ateliers de charité
Commune de Valence 1890-1894 et 1897		+/-		Indéterminée
Commune de Montélimar 1890-1899		+/-		Ateliers de charité
Commune de Romans 1890-1898		+/-		Indéterminée
Commune de Vienne 1890-1894			+/-	Indéterminée
Commune de la Mure 1893-1901			+	Ateliers de charité
Commune de Saint Laurent en Royans 1896-1899		+/-		Ateliers de charité
Commune d'Etoile 1896-1898		+/-		Indéterminée
Commune de Bourg-les-Valence 1896-1899		+/-		Indéterminée

Textes et années	Hautes-Alpes	Drôme	Isère	Dénomination de l'institution
Commune d'Upie 1896-1900		+/-		Indéterminée
Commune de Beaumont les Valence 1896-1900		+/-		Indéterminée
Commune de Bourg de Péage 1896-1899		+/-		Indéterminée
Commune de Chateauneuf d'Isère 1896-1900		+/-		Indéterminée
Commune de Grane 1898-1900		+/-		Indéterminée
Commune d'Embrun 1899-1916	+			Ateliers de secours
Commune de Valence 1899-1918		++		Deux sociétés d'assistance par le travail
Commune de Valence 1899-1916	+/-			Travaux de secours
Commune de Gap 1899-1917	+/-			Ateliers de charité et travaux de secours
Commune de Briançon 1901-1902 ; 1908-1909 ; 1911-1912 ; 1915-1916	+/-			Travaux de secours
Commune de Grenoble 1905-1910			+	Société d'assistance par le travail

ANNEXE 5

Subventions reçues par les départements dauphinois suite à l'intervention de l'État pour promouvoir l'organisation de travaux de secours

Textes du pouvoir central	Montant de la subvention	Part du département de l'Isère	Part du département des Hautes-Alpes	Part du département de la Drôme
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 novembre 1812	Pas de subventions prévues par le texte			
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 septembre 1813	Pas de subventions prévues par le texte			
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815	Indéterminé	Inconnu	2000 fr.	29000 fr.
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 1816	Pas de subventions prévues par le texte			
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816	3820700 fr.	40000 fr.	20000 fr.	15000 fr.
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817	Indéterminé	30000 fr.	25000 fr.	10000 fr.
Circulaire du 4 octobre 1829	Pas de subventions prévues par le texte			
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830	Indéterminé	12000 fr.	6000 fr.	12000 fr.

Textes du pouvoir central	Montant de la subvention	Part du département de l'Isère	Part du département des Hautes-Alpes	Part du département de la Drôme
Circulaires du ministre du commerce et des travaux publics des 24 août, 9 septembre et 8 octobre 1831	Pas de subventions prévues par les textes			
Loi du 6 novembre 1831	5000000 fr.	Subvention distribuée par villes ²⁴¹¹	Inconnu	Inconnu
Ordonnance du ministre du Commerce et des Travaux publics du 25 octobre 1846	1500000 fr.	50000 fr.	Inconnu	Inconnu
Ordonnance royale du 18 décembre 1846	4000000 fr.	158850 fr.	Inconnu	Inconnu ²⁴¹²
Loi du 13 mars 1847	4000000 fr.			
Décret du 22 septembre 1848	6000000 fr.	93387 fr.	Inconnu	48908 fr.
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854	8000000 fr.	112700 fr.	85280 fr.	95010 fr.
Décret du 20 décembre 1854	5000000 fr.	40000 fr.	Inconnu	45000 fr.
Décret du 22 septembre 1855	10000000 fr.	110000 fr.	70000 fr.	115000 fr.
Décret du 28 décembre 1856	3000000 fr.	5000 fr.	22000 fr.	80000 fr.
Décret du 11 décembre 1857	1000000 fr.	15000 fr.	1000 fr.	10000 fr.
Loi du 18 janvier 1868	2000000 fr.	23000 fr.	37037,8 fr.	23000 fr.
Décret du 28 novembre 1870	6000000 fr.	26380 fr.	Inconnu	Inconnu

²⁴¹¹ La ville de Grenoble a reçu 19000 fr., celle de la Mure 16000 fr., celle de Vienne 8000 fr. et la commune de Saint-Marcellin reçoit 7000 fr.

²⁴¹² Les sources à notre disposition sont relativement pauvres pour les départements de la Drôme et des Hautes-Alpes. Bien que plusieurs documents mentionnent l'existence d'ateliers de charité mis en place à cette période, nous n'avons pas d'indications précises concernant le montant de la subvention accordées à chacun d'eux.

ANNEXE 6

La procédure de répartition des subventions gouvernementales entre les départements au XIX^e siècle

Les subventions sont réparties entre les différents départements du pays ou, plus rarement, directement entre les communes selon deux critères :

- 1) **Les besoins** des départements et des communes :
 - Les besoins au regard du nombre d'ouvriers à employer.
 - Les besoins au regard de l'étendu des travaux à exécuter.

- 2) **Les ressources financières** des départements et des communes.

Cette répartition est organisée selon deux modalités :

- 1) La modalité la plus courante : la répartition des fonds en fonction des renseignements transmis par les différentes administrations locales (schéma n°1).

- 2) Une modalité plus exceptionnelle : la répartition des fonds basée sur un calcul mathématique réalisé à partir de critères objectifs (schéma n°2)²⁴¹³.

²⁴¹³ Les schémas qui suivent ont été réalisés sur le modèle de ceux établis par Dehlia Chabert pour expliquer l'organisation de la procédure d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Cf. Dehlia Chabert, « Aider les victimes de catastrophes naturelles : deux siècles d'intervention étatique en Dauphiné (XVIII^e-XIX^e siècles) », *La Pierre et l'Écrit. Revue d'histoire et du patrimoine en Dauphiné*, 2007, n°18, p. 120-121.

Schéma n°1. Répartition en fonction des renseignements locaux

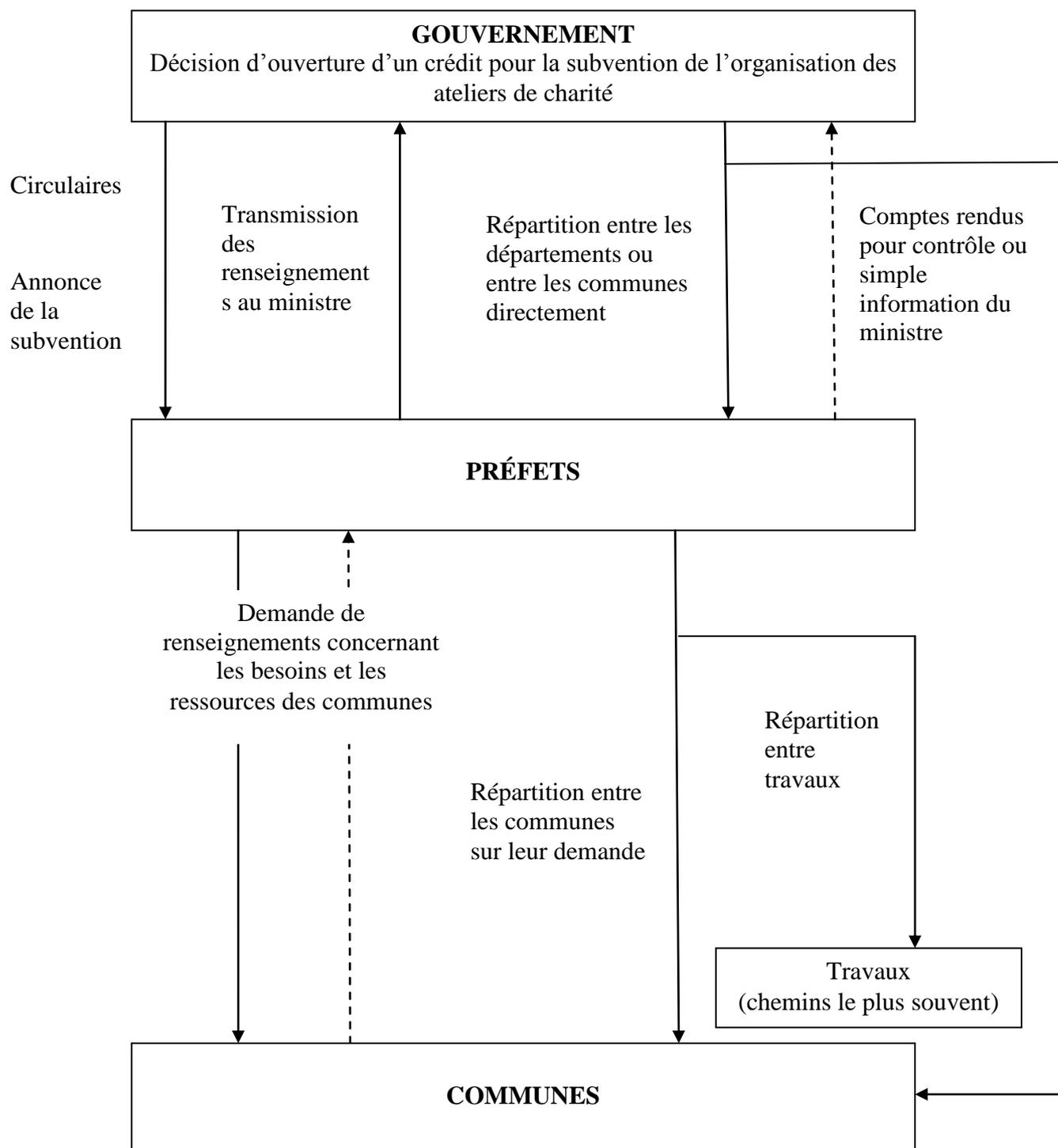
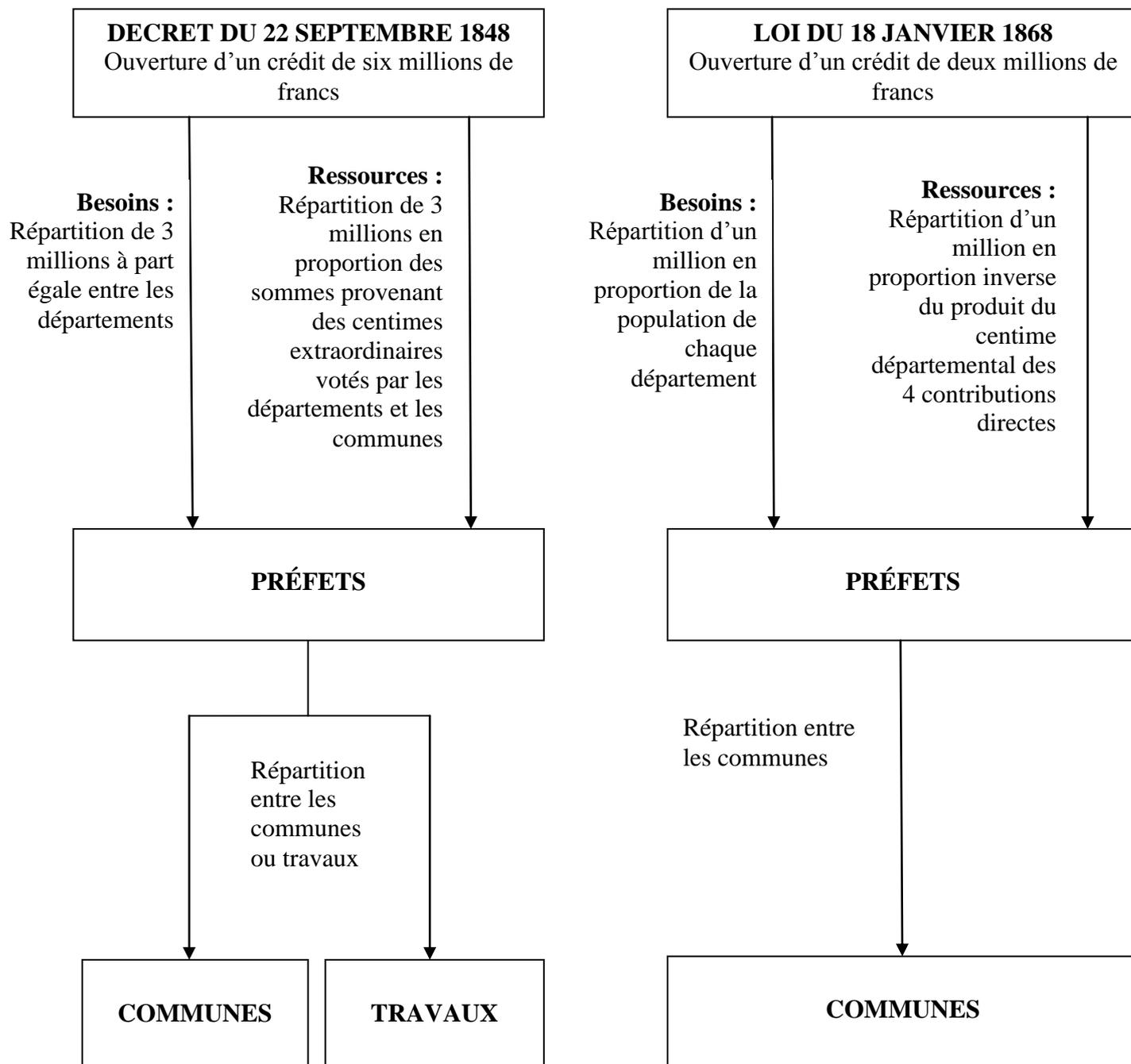


Schéma n°2. Répartition en fonction de critères objectifs



ANNEXE 7

Acteurs et critères de la répartition des subventions pour ateliers de charité en Dauphiné au XIX^e siècle

Tableau n° 1. Les autorités en charge de la répartition en Dauphiné

Légende :

- A. Les préfets de chaque département organisent eux-mêmes la répartition grâce aux renseignements pris auprès des administrations inférieures (arrondissements ou communes).
- B. Les préfets de chaque département organisent la répartition en collaboration avec des membres de l'administration des ponts et chaussées.
- C. La répartition se fait en deux temps : le préfet répartit d'abord la somme entre les arrondissements, puis ce sont les sous préfets qui répartissent leur contingent au sein de leur circonscription.
- D. La répartition se fait en deux temps : le préfet répartit d'abord les fonds entre des commissaires chargés de l'entretien des chemins vicinaux puis les commissaires répartissent leur contingent entre les communes. Cette modalité concerne essentiellement le département de la Drôme.
- E. La répartition est faite directement par le ministre.

Textes et périodes	Détermination des critères	Organisation de la répartition		
		Hautes-Alpes	Drôme	Isère
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815	Préfets (contribution de l'ingénieur en chef du département dans la Drôme)	A	D	A
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816	Préfets	A	A	A
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817	Préfets	A	A	A
Ateliers de charité dans la Drôme (1321-1836)	Préfets	-	A	-
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830	Ministre de l'Intérieur et préfets	A	A	A
Loi du 6 novembre 1831	Ministre	-	-	E
Ordonnance du ministre du Commerce et des Travaux publics du 25 octobre 1846	Préfet en collaboration avec l'ingénieur en chef du département	B	-	B
Ordonnance royale du 18 décembre 1846 et loi du 13 mars 1847	Ministre de l'Intérieur	E	E	E
Décret du 22 septembre 1848	Préfets	A	A	A
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854	Ministre de l'Intérieur	E	E	E
	Ministre de l'Intérieur	A	A	A
Décret du 20 décembre 1854	Ministre de l'Intérieur	A	A	A
Décret du 22 septembre 1855	Ministre de l'Intérieur	C	A	A
Décret du 28 décembre 1856	Ministre de l'Intérieur	A	A	A

Textes et périodes	Détermination des critères	Organisation de la répartition		
		Hautes-Alpes	Drôme	Isère
Décret du 11 décembre 1857	Ministre de l'Intérieur	A	A	C
Loi du 18 janvier 1868	Ministre de l'Intérieur	A	B	A
Décret du 28 novembre 1870	Ministre de l'Intérieur	A	-	A

Tableau n°2. Les critères choisis pour la répartition en Dauphiné**Légende :**

- Entre les communes : La subvention est répartie entre communes qui décident des travaux à réaliser
- Entre les travaux : Les fonds sont directement affectés à la réparation d'un ouvrage spécifique.



Les cases remplies indiquent que le critère a été utilisé dans la répartition des fonds

ISÈRE

Textes et périodes	Objet de la répartition	Critères de la répartition			
		Concours financier des communes	Nombre d'indigents	Nombre de la population	Utilité des travaux
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815	Entre les travaux				
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816	Entre les communes	Sources insuffisantes			
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817	Entre les communes	Sources insuffisantes			
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830	Entre les communes				
Loi du 6 novembre 1831	Entre les communes				
Ordonnance du ministre du commerce et des travaux publics du 25 octobre 1846	Entre les travaux				

Textes et périodes	Objet de la répartition	Critères de la répartition			
		Concours financier des communes	Nombre d'indigents	Nombre de la population	Utilité des travaux
Ordonnance royale du 18 décembre 1846 et loi du 13 mars 1847	Entre les communes				
Décret du 22 septembre 1848 ²⁴¹⁴	Entre les travaux	Sources insuffisantes			
	Entre les communes				
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854	Entre les communes				
	Entre les communes				
Décret du 20 décembre 1854	Entre les communes				
Décret du 22 septembre 1855	Entre les communes				
Décret du 28 décembre 1856	Entre les communes				
Décret du 11 décembre 1857	Entre les communes				
Loi du 18 janvier 1868	Entre les communes				
Décret du 28 novembre 1870	Entre les communes				

²⁴¹⁴ Les six millions de francs ouverts au ministre de l'intérieur ont été répartis en deux fois. Il y a eu une répartition entre les départements des premiers trois millions en octobre 1848 puis, début 1849 la répartition de la seconde moitié des six millions. Cf. *Supra* Schéma n°2.

DRÔME

Textes et périodes	Objet de la répartition	Critères de la répartition			
		Concours financier des communes	Nombre d'indigents	Nombre de la population	Utilité des travaux
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815	Entre les travaux				
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816 ²⁴¹⁵	Entre les travaux				
	Entre les communes				
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817	Entre les travaux	Sources insuffisantes			
Ateliers de charité sur initiative départementale (1821-1836)	Entre les travaux				
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830	Entre les communes				
Loi du 6 novembre 1831	Inconnu				
Ordonnance royale du 18 décembre 1846 et loi du 13 mars 1847	Entre les communes				
Décret du 22 septembre 1848	Entre les communes				
	Entre les communes				

²⁴¹⁵ Ici deux types de répartition ont été réalisés. Sur les 15000 francs à disposition, 10000 francs ont été répartis entre des communications alors que les 5000 francs restants l'ont été entre les communes.

Textes et périodes	Objet de la répartition	Critères de la répartition			
		Concours financier des communes	Nombre d'indigents	Nombre de la population	Utilité des travaux
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854	Entre les communes				
	Sources insuffisantes concernant la répartition provenant du crédit de 2 millions de francs ouvert par le décret du 26 février 1854.				
Décret du 20 décembre 1854	Entre les communes				
Décret du 22 septembre 1855	Entre les communes				
Décret du 28 décembre 1856	Entre les communes				
Décret du 11 décembre 1857	Entre les communes				
Loi du 18 janvier 1868	Entre les communes				

HAUTES-ALPES

Textes et périodes	Objet de la répartition	Critères de la répartition			
		Concours financier des communes	Nombre d'indigents	Nombre de la population	Utilité des travaux
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815	Entre les communes				
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816	Sources insuffisantes				
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817	Entre les communes				
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830	Entre les communes				
Loi du 6 novembre 1831	Inconnu				
Ordonnance du ministre du commerce et des travaux publics du 25 octobre 1846	Entre les travaux	Sources insuffisantes			
Ordonnance royale du 18 décembre 1846 et loi du 13 mars 1847	Entre les communes				
Décret du 22 septembre 1848	Entre les travaux				
	Entre les travaux				

Textes et périodes	Objet de la répartition	Critères de la répartition			
		Concours financier des communes	Nombre d'indigents	Nombre de la population	Utilité des travaux
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854	Entre les communes				
	Sources insuffisantes concernant la répartition provenant du crédit de 2 millions de francs ouvert par le décret du 26 février 1854.				
Décret du 22 septembre 1855	Entre les communes				
Décret du 28 décembre 1856	Entre les communes				
Décret du 11 décembre 1857	Subvention utilisée en secours en nature				
Loi du 18 janvier 1868	Entre les communes				
Décret du 28 novembre 1870	Sources insuffisantes				

ANNEXE 8

Nature des travaux réalisés par le biais des ateliers de charité au XIX^e siècle

Légende :

% :	Indique le pourcentage du type d'ouvrage visé par rapport à la totalité des travaux réalisés
CA :	Canaux d'arrosage
CV :	Chemins vicinaux
D :	Digues
Font. :	Réparations et constructions de fontaines publiques.
Maj. :	Majoritaire.
Neige :	Déblaiement de neige
Navig. :	Travaux dans l'intérêt de la navigation
Pl. :	Plantations
Trav. Com :	Travaux communaux

Textes et années	Travaux préconisés par le gouvernement	Travaux organisés dans les départements					
		Hautes-Alpes		Drôme		Isère	
		CV	Autres	CV	Autres	CV	Autres
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815	Travaux des ponts et chaussées		Neige		Autres types de routes	Inconnu	
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816	Réparation des routes	Maj.					
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817	De préférence les travaux sur les routes et les chemins vicinaux		D, pl, CA			Inconnu ²⁴¹⁶	
Ateliers de charité dans la Drôme (1821-1836)	-		-			-	
Circulaire du 4 octobre 1829	Travaux aux routes royales et départementales, aux chemins vicinaux et travaux d'embellissement des villes	Inconnu					Routes royales et départ.
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830	De préférence les chemins vicinaux			Et routes départ.			
Loi du 6 novembre 1831	Travaux d'utilité communale – travaux aux chemins vicinaux sous conditions	Inconnu					Font.
Ordonnance du ministre du commerce et des travaux publics du 25 octobre 1846	Indéterminés	Inconnu					Navig.

²⁴¹⁶ Nous savons simplement que la ville de Grenoble a fait des réparations à la rive droite du Drac. Cf. AMG 2Q6.

Textes et années	Travaux préconisés par le gouvernement	Travaux organisés dans les départements					
		Hautes-Alpes		Drôme		Isère	
		CV	Autres	CV	Autres	CV	Autres
Ordonnance royale du 18 décembre 1846	Chemins vicinaux et travaux dans les villes (salubrité, fouilles, nivellements...)	Inconnu		Inconnu			Trav. Com.
Loi du 13 mars 1847							
Décret du 22 septembre 1848	Chemins vicinaux						
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854	Travaux communaux et chemins vicinaux	Maj.	Trav. Com.	93 %	Trav. Com.	91 %	
Décret du 20 décembre 1854	Chemins publics de préférence	Inconnu		93 %.	Trav. Com.	99 %	Trav. Com.
Décret du 22 septembre 1855	Chemins publics de préférence	57 %	Trav. Com.	81 %	Trav. Com.	84 %	Trav. Com.
Décret du 28 décembre 1856	Chemins publics de préférence	72 %	Trav. Com.			93 %	Trav. Com.
Décret du 11 décembre 1857	Chemins publics de préférence	Sources insuffisantes				75 %	Trav. Com.
Loi du 18 janvier 1868	Chemins vicinaux						
Décret du 28 novembre 1870	Chemins vicinaux de préférence	Inconnu				95 %	

ANNEXE 9

Nature des ressources employées pour financer les ateliers de charité au XIX^e siècle

Légende :

FL :	Fonds libres du budget (ce qui reste des exercices précédent)
IE :	imposition et emprunts
PN :	Prestation en nature
P :	À privilégier
RV :	Ressources vicinales.
SV :	Souscriptions volontaires.

Pour les ateliers de charité des années 1853 à 1858 :

(a) :	Subvention attribuée en contrepartie de la participation financière des communes.
(b) :	Subvention attribuée sans contrepartie financière des communes.

ISÈRE

Textes et années	Ressources départementales	Montant des ressources départementales	Ressources municipales				Montant des ressources municipales	Montant de la subvention du gouvernement
			RV	FL	IE	SV		
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815			Inconnu					
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816			PN				Inconnu ²⁴¹⁷	40000 fr.
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817			Inconnu					30000 fr.
Circulaire du 4 octobre 1829	Pas d'ateliers de charité. Utilisation des fonds ordinaires affectés aux routes royales et départementales							
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830			PN					12000 fr.
Loi du 6 novembre 1831							Inconnu	50000 fr.
Ordonnance du ministre du commerce et des travaux publics du 25 octobre 1846								50000 fr.
Ordonnance royale du 18 décembre 1846			Nature des ressources inconnue				478378 fr.	158850 fr.
Loi du 13 mars 1847								

²⁴¹⁷ Nous savons seulement que le préfet cherche à faire en sorte que le montant des prestations soit équivalent au double de la subvention. Ainsi pour les travaux sur la route de la Croix Haute le préfet précise au maire de Grenoble que « *les secours ne sont accordés qu'à la condition de les doubler par des prestations en nature* ». AMG 2Q6, Lettre du préfet de l'Isère au maire de Grenoble du 12 février 1817.

Textes et années	Ressources départementales	Montant des ressources départementales	Ressources municipales				Montant des ressources municipales	Montant de la subvention du gouvernement
			RV	FL	IE	SV		
Décret du 22 septembre 1848		106071 fr.					60707 fr.	93387,62 fr.
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854				61 % ²⁴¹⁸	42 %	19 %	227308,5 fr.	82700 fr. (a)
								30000 fr. (b)
Décret du 20 décembre 1854				69 %	-	31 %	11955 fr.	2150 fr. (a)
								12850 fr. (b)
Décret du 22 septembre 1855				69 %	33 %	11 %	303349,02 fr.	42015 fr. (a)
								25655 fr. (b)
Décret du 28 décembre 1856			Pas de ressources votées				-	3400 fr. (b)
Décret du 11 décembre 1857				95 %	-	5 %	10300 fr.	3460 fr. (a)
								5020 fr. (b)
Loi du 18 janvier 1868			58 %	21 %	13 %	4 %	32881,9 fr.	23000 f.
Décret du 28 novembre 1870			61 %	14 %	-	11 %	84142,47	26380 fr.

²⁴¹⁸ Les pourcentages indiqués ici permettent de déterminer quelle part des communes utilise chaque type de ressources. À noter que certaines communes peuvent utiliser plusieurs types de ressources.

DRÔME

Textes et années	Ressources départementales	Montant des ressources départementales	Ressources municipales				Montant des ressources municipales	Montant de la subvention du gouvernement
			RV	FL	IE	SV		
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815		45000 fr.	PN				Inconnu	29000 fr.
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816			PN				Inconnu	15000 fr.
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817			PN				Inconnu	12873,29 fr ²⁴¹⁹ .
Ateliers de charité dans la Drôme (1821-1836)		132301,49 fr. sur l'ensemble de la période ²⁴²⁰	PN				Inconnu	
Circulaire du 4 octobre 1829	Inconnus							
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830			PN			P	Inconnu	12000 fr.

²⁴¹⁹ Paradoxalement cette somme ne provient pas des 10000 francs attribués par le ministre de l'Intérieur par son ordonnance du 10 septembre 1817 que le préfet a choisi d'utiliser plutôt en « *modération de contribution* ». Cette somme de 12873,29 provient en réalité des fonds restés à sa disposition sur différentes sommes attribuées au département par les ordonnances des ministres de l'Intérieur et des finances des années précédentes. Elle se répartit comme suit : 1° Sur l'ordonnance du ministre des finances du 29 avril 1817 de 20 000 f. (fonds de non valeur de 1816) : 1182,38 f. ; 2° Sur l'ordonnance du ministre des finances du 16 juin 1817 de 20 000 f. (fonds de non valeur de 1816) : 4021,1 f. ; 3° Sur l'ordonnance du ministre de l'Intérieur du 4 avril 1817 de 5000 f. exercice 1817, pour travaux de charité, ci 4925, 75 f. ; 4° Sur l'ordonnance du ministre de l'intérieur du 20 septembre 1815 (fonds de non-valeur de 1814) : 2744, 06 f. ADD 151X1, fonds disponibles au 30 octobre 1817 pour secours à la classe indigente.

²⁴²⁰ Pour le détail des fonds votés chaque année, cf. Annexe n°10.

Textes et années	Ressources départementales	Montant des ressources départementales	Ressources municipales				Montant des ressources municipales	Montant de la subvention du gouvernement
			RV	FL	IE	SV		
Ordonnance royale du 18 décembre 1846	Sources insuffisantes							
Loi du 13 mars 1847								
Décret du 22 septembre 1848		Inconnu					Inconnu	48908 fr.
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854				85 %	24 %	12 %	195243,65 fr.	70010 fr. (a)
								25000 fr. (b)
Décret du 20 décembre 1854				90 %	9 %	7 %	55490 fr.	33045 fr. (a)
								7975 fr. (b)
Décret du 22 septembre 1855				82 %	11 %	7 %	119883,75 fr.	63170 fr. (a)
								16065 fr. (b)
Décret du 28 décembre 1856			Inconnu				82014,21 fr.	34080 fr. (a)
								18215 fr. (b)
Décret du 11 décembre 1857	Inconnu							10000 fr.
Loi du 18 janvier 1868							Inconnu	23000 fr.
Décret du 28 novembre 1870	Inconnu							

HAUTES-ALPES

Textes et années	Ressources départementales	Montant des ressources départementales	Ressources municipales				Montant des ressources municipales	Montant de la subvention du gouvernement
			RV	FL	IE	SV		
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 1815			Aucune ressource locale					2000 fr.
Ordonnance du roi du 9 décembre 1816		2040 fr.	PN				Inconnu	14390 fr ²⁴²¹ .
Ordonnance du roi du 10 septembre 1817		2000 fr.	PN				Inconnu	25000 fr.
Circulaire du 4 octobre 1829			Inconnus					
Circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1830			PN				Inconnu	
Ordonnance royale du 18 décembre 1846			Sources insuffisantes					
Loi du 13 mars 1847								
Décret du 22 septembre 1848		Inconnu					Inconnu	Inconnu

²⁴²¹ Cette somme correspond à ce qui a été effectivement utilisé par le préfet pour les ateliers de charité. Il reçoit 20 000 francs au budget de 1816 et déclare qu' « en conformité de vos instructions je ne perdrai pas de vue, [...] l'avantage qu'il y aurait à employer ces secours en travaux de charité ». Au final sur ces 20 000 f. il n'en utilise que 9420 francs. Par ailleurs, il prend 4970 francs sur les 20 000 f. accordés par le roi sur les fonds de non valeur de 1815 en suite de l'ordonnance royale du 23 octobre 1816, lesquels fonds ont été mis à la disposition du préfet par ordonnance du ministre des Finances du 18 novembre 1816. Il faut ajouter à cela les 2040 francs du budget départemental et le préfet peut en conclure qu'en tout « 16430 francs a servi à entretenir des ateliers de charité ». AN F¹⁵ 2747, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 7 août 1817.

Textes et années	Ressources départementales	Montant des ressources départementales	Ressources municipales				Montant des ressources municipales	Montant de la subvention du gouvernement
			RV	FL	IE	SV		
Décrets des 22 novembre 1853, 1 ^{er} et 26 février 1854				60 %	40 %	-	150905 fr.	60280 fr. (a)
								25000 fr. (b)
Décret du 20 décembre 1854	Inconnu							
Décret du 22 septembre 1855				82 %	24 %	14 %	144951 fr.	41173 fr. (a)
								3192 fr. (b)
Décret du 28 décembre 1856			Inconnu				38989 fr.	8503 fr. (a)
								2857 fr. (b)
Décret du 11 décembre 1857	Inconnu							
Loi du 18 janvier 1868			43 %	51 %	3 %	-	43546,21 fr.	34537,8 fr ²⁴²² .
Décret du 28 novembre 1870	Inconnu							

²⁴²² Le département a reçu une subvention totale de 37037,8 francs mais 2500 francs ont été distribués aux établissements de bienfaisance. ADHA 1X395, Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'intérieur du 13 août 1868.

ANNEXE 10

Fonds départementaux affectés aux ateliers de charité sous la Restauration et la Monarchie de Juillet

Années	Hautes-Alpes ²⁴²³	Drôme ²⁴²⁴
1818	35000 ²⁴²⁵	-
1819	30261	-
1820	30000	-
1821	30000	6000
1822	30000	6000
1823	30000	6000
1824	33700	6000
1825	36264	8873
1826	37906,32	10703
1827	2000	8818,26
1828	2000	13946,35
1829	5000	13821,56
1830	3000	-
1831	-	-
1832	-	7000
1833	-	8700
1834	-	8146,41
1835	-	12191,6
1836	-	8750,4

²⁴²³ Ces fonds sont mentionnés dans les délibérations du conseil général du département, cf. ADHA 1N1721-1722.

²⁴²⁴ Ces fonds sont mentionnés dans les délibérations du conseil général du département, cf. ADD 1N3/2-1N5.

²⁴²⁵ Toutes les valeurs de ce tableau sont exprimées en francs.

SOURCES

SOURCES MANUSCRITES

ARCHIVES NATIONALES

Série H. Administration locale et comptabilité diverse

Sous-série H¹. Pays d'État, pays d'élection, intendance

H¹ 1416-1417. Documents sur la mendicité. 1785-1786.

H¹ 1418-1420. Secours distribués. 1784-1788.

Série F. Versement des ministères et des administrations qui en dépendent

Sous-série F²I. Ministère de l'Intérieur : administration départementale

F²I 1287. Travaux de charité. 1830-1832. Hautes-Alpes.

F²I 1288. *Ibid.* Drôme et Isère.

Sous-série F⁴. Ministère de l'intérieur : comptabilité générale

F⁴ 315-361. Hôpitaux, dépôt de mendicité, ateliers de filature, secours, pensions, indemnités. 1768-1813.

F⁴ 1026-1027. Mendicité et vagabondage, déportations, prisons. 1770-1814.

Sous-série F¹¹. Subsistances

F¹¹ 1191. Travaux de charité. 1768-1775.

Sous-série F¹³. Bâtiments civils

F¹³ 1543-1547. Prisons, hospices, ateliers de charité, ateliers de dépôt de mendicité, affaires générales. An II-1838.

Sous-série F¹⁴. Travaux publics

- F¹⁴ 2151. Emploi pour les travaux publics de prisonniers de guerre, de galériens, de noirs. Ateliers de charité. Conditions générales imposées aux entrepreneurs. 1792-1815.

Sous-série F¹⁵. Hospices et secours

- F¹⁵ 101. Ateliers de secours, note sur les ateliers de secours et état de distribution des fonds de secours accordés par la loi du 19 juin 1791, 26 septembre 1792.
- F¹⁵ 109. Travaux des hivers 1812-1813 et 1813-1814.
Projet d'organisation de travaux à exécuter au cours de l'hiver 1812-1813 pour occuper les indigents. Bordereau des mesures générales relatives aux travaux de l'hiver 1813-1814.
Réponses des préfets à la circulaire du 7 octobre 1813 sur les mesures à prendre pour faire exécuter des travaux par les indigents et les ouvriers sans travail, octobre-décembre 1813.
- F¹⁵ 110. Distribution de secours à accorder aux indigents pendant l'hiver 1815-1816, soupes économiques, travaux d'hiver (classement départemental).
- F¹⁵ 111. Demandes de secours. 1817-1819.
Observations de particuliers adressées à la chambre des députés ou au ministre de l'Intérieur sur les mesures à prendre en faveur des indigents par suite de la cherté du pain, 1817-1818.
- F¹⁵ 112. Demandes de secours 1820-1825.
Secours à la classe indigente 1820.
Rapport préfets et extraits des délibérations des conseils généraux, sur les ateliers de charité, les travaux des chemins vicinaux et les routes, et les dégrèvements d'impôts pour fléaux naturels, 1820.
- F¹⁵ 2747. Secours aux indigents et aux sinistrés. 1806-1819. Hautes-Alpes.
- F¹⁵ 2750. *Ibid.* Drôme.
- F¹⁵ 2753. *Ibid.* Isère.
- F¹⁵ 2773-2782. Travaux de charité. Distributions de secours aux indigents et d'indemnités aux sinistrés. An XI-1828.
- F¹⁵ 2838-2873. Distributions de secours et établissements de bienfaisance. Secours aux familles des militaires, aux colons, aux indigents et aux mendiants de Paris. Fournitures en nature. Droit des pauvres. 1776-an IV.

- F¹⁵ 2877-2885. Secours et travaux de charité. Secours alimentaires. Secours accordés par l'Empereur. Secours généraux. 1811-1828
- F¹⁵ 2894-2903. Demandes de secours. États et correspondances. 1814-1819.
- F¹⁵ 3077. Travaux de charité. 1820-1822.
- F¹⁵ 3623-3631. Secours aux communes. 1848.
- F¹⁵ 3782-3798^B. Secours à des titres divers. Dossiers et états de distribution. 1844-1870.
- F¹⁵ 3837-3841. Secours à des titres divers. Ateliers de charité. 1830-1870.

ARCHIVES DÉPARTEMENTALES

1. Archives départementales des Hautes-Alpes

Série C. Administration provinciale avant 1790

- C 36. Ateliers de charité. Dossiers par localité. 1763-1789.
- C 37. *Ibid.* 1744-1789.
- C 110-128. Élection de Gap. Ponts et chaussées. 1723-1789.
- C 129-147. Élections de Gap. Dignes et torrents. 1755-1791.

Série L. Révolution

- L 46. Délibérations de conseil du département. 1790-an II.
- L 47-49. Délibérations du directoire du département. 1790-1795.
- L 98. Travaux public – atelier de charité. Correspondances
- L 406. Comptabilité des intendants. 1774-1791.
- L 410. Comptes du directoire du département. 1790-1791.
- L 411. Comptes que rendent MM. les administrateurs du directoire du département des Hautes-Alpes à MM. du conseil d'administration, des fonds mis à leurs dispositions depuis le 2 août 1790, époque où le directoire a été mis en activité. 1790-1792.
- L 412. Journal des dépenses des bureaux de l'administration du directoire du département. 1791-1792.
- L 428. Compte-rendu par les administrateurs du directoire du département des deux années de leur administration. 1791-1792.
- L 429. Lettres aux administrateurs. 1791-1793.
- L 430. État des mandats et ordonnances. 1791-an IV.
- L 994. Ateliers de charité, instruction et correspondance générale. 1790-1791.

- L 995. Ateliers de charité, demandes de participation des communes, district de Gap. 1791-1792.
- L 996. *Ibid.*, district d'Embrun, Briançon, et serres. 1791-1792.
- L 997. Ateliers de charité, état et comptes, district de Briançon. 1791-1793. Loi du 19 décembre 1790.
- L 998. *Ibid.*, district d'Embrun.
- L 999. *Ibid.*, district de Gap.
- L 1000. *Ibid.*, district de Serres.
- L 1001. Atelier de charité, comptes du citoyen Pinet, receveur du district de Gap. 1791-an IV.

Administration du district de Briançon

- L 1076-77. Délibérations des administrateurs du directoire de district. 4 août 1790-1^{er} brumaire an IV.
- L 1078-79. Délibérations du corps administratif du district. 16 octobre 1790-20 brumaire an IV
- L 1080. Délibérations de l'assemblée administrative du district. 1790-1791.
- L 1082-83. Correspondances adressées au directoire de district et copie de lettres, 1^{er} septembre 1790-28 brumaire an IV

Administration du district d'Embrun

- L 1127. Délibérations du directoire et de son conseil. 1790-an IV.
- L 1165. Secours publics, généralités. An II-an III.

Administration du district de Gap

- L 1172. Délibérations et arrêtés du district. 1790-an IV
- L 1173. Délibérations du conseil du district. 1790-1794.
- L 1176-83. Correspondances. 21 juillet 1790-14 brumaire an IV

Administration du district de Serres

- L 1352-57. Correspondances (généralités). 1790-an IV.
- L 1362-64. Délibérations et arrêtés du directoire de district. 7 octobre 1790-29 fructidor an III.
- L 1365. Délibérations du conseil du district. 2 octobre 1790-23 octobre 1792.
- L 1427. Grenier d'abondance. 1790 – 1791. Établissements de bienfaisance. An II.

Série M. Administration générale et économie du département*Sous-série 6M. Population, économie, statistique**6M 676-696. Subsistances*

- 6M 676. Circulaires et instructions ministérielles. An XIII-1909
- 6M 677. Correspondance générale. An IX-1911.

6M 733-747. Police administrative

- 6M 734. Statistique des mendiants et indigents, correspondance. 1841
- 6M 735-747. Statistiques par canton. 1841.

6M 756-791. Population, économie, ravitaillement

- 6M 757. Situation économique et sociale du département. An VIII-an XI.
- 6M 760. Enquête situation économique du département, étude des moyens propres à améliorer le sort des habitants. 1889-1914.

10M. Travail

- 10M 56. Chômage et lutte contre le chômage. 1895-1931.

Série N. Conseil général et commission départementale*Sous-série 1N. Conseil général et commission, départementale*

- 1N 1698-1703. Correspondances générales et affaires particulières. 1799-1878.

- 1N 1721-1730. Procès-verbal des délibérations du conseil général. 1799-1878.
- 1N 1579. Procès-verbal des délibérations du conseil général. 1878-1895.
- 1N 1704-1720. Rapports des préfets et des chefs de service et pièces à l'appui. 1799-1878.
- 1N 1580-1581. *Ibid.* 1879-1883.
- 1N 1563-1572. Affaires soumises, correspondances, délibérations, rapports de la commission départementale. 1871-1924.

Sous-série 2N. Conseil d'arrondissement

- 2N 1786-1789. Conseil d'arrondissement de Briançon. Procès-verbal des délibérations, rapports. 1801-1940.
- 2N 1793-1798. *Ibid.* Embrun. 1799-1923.
- 2N 1742-1750. *Ibid.* Gap. 1799-1920.

Série O. Administration et comptabilité communale

Sous-série 3O. Voirie vicinale

- 3O 14386. Ateliers de charité. Travaux et ressources. 1817-1820.
- 3O 14387. *Ibid.* 1820-1821.
- 3O 14388. *Ibid.* 1822-1823.
- 3O 14389. *Ibid.* 1824-1829.
- 3O 14419. *Ibid.* 1830-1836.
- 3O 14390. Ateliers de charité. Arrondissement de Gap, cantons d'Aspres sur Buëch à Gap. 1856-1857, 1868.
- 3O 14397. Ateliers de charité. Arrondissement de Gap, cantons de Laragne à St Bonnet 1856-1857, 1868.
- 3O 14399. Ateliers de charité. Arrondissement de Gap, cantons de St Étienne en Dévoluy à Veynes 1856-1857, 1868.
- 3O 14398. Ateliers de charité. Arrondissement d'Embrun, tout canton. 1856-1868.
- 3O 14400. Ateliers de charité. Arrondissement de Briançon, tout canton. 1856-1868.

Série X. Assistance et prévoyance*Sous-série 1X : généralité et administration hospitalière par établissement*

- 1X 17. Serres : fonds accordés par M. le préfet pour réparations aux avenues et secours aux indigents valides.
St Julien, Forrest St Jullien, St Laurent du Cros et Chaillol : travaux pont de St Julien sur le Drac par la classe ouvrière et indigente. 1817.
- 1X 395. Ateliers de charité. Souscriptions. 1850-1878.
- 1X 396. Ateliers de charité. Subventions. 1853-1857.

Sous-série 3X : Assurance sociale

- 3X 432. Fonds pour travaux de charité et fonds d'extrême misère. an IX-1893.

Série Z. Sous préfecture*Sous préfecture d'Embrun*

- 3Z 395. Assistance par le travail, travaux de secours en cas de chômage. 1899-1914.
- 3Z 355. Ateliers de charité. 1853-1854.

Série 3 E : dépôt des communes*La Chapelle en Valgaudemard*

- 3 E 77. Atelier de charité. 1791.

Chateauneuf d'Oze

- E dépôt 26 Q 4. Ateliers de charité. Subvention pour la création d'un atelier. 1868-1871.

La Faurie

- E dépôt 44 Q 4. Atelier de charité. Subventions, correspondances. 1847-1880.

La Grave

- E dépôt 7 Q 8. Atelier de charité (entre autres). 1791-1863.

Manteyer

E dépôt 16 Q 3. Ateliers de charité. Subventions. 1854-1855.

Poët

E dépôt 35 Q 3. Ateliers de charité. Mise à disposition de fonds pour effectuer des travaux dans la commune par l'atelier. 1818-1856. État nominatif des indigents employés aux ateliers. 1818).

Remollon

E dépôt 29 Q 10. Atelier de charité. Règlement et fonctionnement des ateliers. 1791.

Savines

E dépôt 9 Q 1. Bureau de bienfaisance et atelier de charité. Création d'un atelier de charité. 1855, 1868.

Théus

E dépôt 8 Q 4. Atelier de charité. Correspondances. 1857.

2. Archives départementales de la Drôme

Série C. Administration provinciale avant 1790

- C 1. Imprimés divers
- C 10-11. Comptes rendus à l'intendant. 1779-1790.
- C 12. Dette de la province

Travaux publics et transport

- C 1040. Ponts et chaussées. 1773.
- C 1033. Ponts et chaussées. 1780-1789.
- C 242-265. Ponts et chaussées. 1685-1790.
- C 27. Voirie vicinale. 1758-1789.

C 266-275. Dignes. 1710-1790.

Assistance publique

C 293-295. Hôpitaux. 1676-1775.

Subdélégations

C 299. Subdélégation de Crest, du Buis, de Montélimar, généralités, imprimés divers (1709-1772)

C 313. Subdélégations de St Vallier et de Tain. 1725-1780.

Série L. Période révolutionnaire

L 32. Procès-verbal de la session préliminaire de l'assemblée administrative du département de la Drôme. 4 et 5 août 1790.

L 33. Procès-verbal de l'assemblée administrative du département à Romans 3 novembre au 5 décembre 1790.

L 34. Procès-verbal des séances de l'administration du département à Valence. 15 novembre au 16 décembre 1791.

L 35. Procès-verbal des séances du conseil du département en permanence, Valence. 2 novembre au 21 décembre 1792.

L 36. Procès-verbal du conseil de département. 15 novembre 1790-7 nivôse an II.

L 37. Minutes du Procès-verbal des séances du conseil. 25 septembre 1792-31 juillet 1793.

L 38. Notes pour la rédaction du Procès-verbal des séances du conseil du département. 23 août 1792 23 mai 1793.

L 40-47. Délibérations du directoire du département. 7 août 1790-7 ventôse an IV.

L 54-57. Arrêtés particuliers sur requêtes du directoire du département. 31 août 1790-13 juin 1792.

L 65-69. Arrêtés du 2^{ème} bureau du directoire du département, ponts et chaussées et travaux publics. 11 avril 1792-1^{er} germinal an VIII.

L 70-78. Arrêtés du 3^{ème} bureau du directoire du département : biens domaniaux, immeubles de la nation ; dettes et créances, émigrés. 13 juin 1792 au 18 frimaire an IX.

- L 83-85. Arrêtés du bureau des travaux et secours publics du directoire du département : instruction publique. 13 pluviôse an III-29 fructidor an VIII.
- L 94. Administration centrale. Adresses, proclamations, placards : 1790-an VIII. Directoire exécutif, proclamation, placard : 1792-an VIII
- L 95. Extrait des registres des arrêtés du directoire du département (1791-an VIII).
Extrait des arrêtés de l'administration centrale du département de la Drôme (an IV – an VI).
- L 96. Extrait des délibérations du directoire du département (1790-an IV)
- L 97. Extraits des registres des arrêtés du directoire du département (An IV-an VIII).
- L 98-115. Correspondance diverses du directoire du département. 11 octobre 1790-1^{er} germinal an VIII
- L 129-130. Correspondances du directoire de département. 2^{ème} bureau, ponts et chaussées etc.... 10 mars 1791-30 messidor an III.
- L 131. Correspondances du directoire de département. 3^{ème} bureau : mendicité, hôpitaux... (1792 – an IV)
- L 146. Correspondance des districts avec le département (1790-an III)
- L 250. Prix de la journée de travail des ouvriers (1793-an VI).

Affaires communales

- L 278. Chemins vicinaux. Constructions, réparations, entretiens, etc. (par districts). 1791-an VIII.

Travaux publics

- L 493. Ateliers de charité (loi du 19/12/1790).
Délibérations du Directoire. Répartition des subventions.
Cahiers des envois de fonds. Mandats numérotés portant devis des travaux exécutés. 1790-an III.
- L 494. Ouvrages à proposer. 1791-1792.
- L 464. Rapport sur les routes à ouvrir. 1791.
- L 465. Instruction.
- L 495. Avis et rapports de l'ingénieur des Ponts et chaussées. An III-an VIII.

Bienfaisance nationale

- L 614. Lettres du comité de mendicité : 1791
État de mendicité et de population : tableau général mentionnant les moyens de la combattre et de la prévenir, tableau par canton des districts de Crest, Die et Montélimar. 1790.
- L 615. *Ibid.* Romans, Nyons, Valence.
- L 616. Extinction de la mendicité.
- L 625. Dossiers particuliers par ville.

Administration du district de Crest

- L 628. Procès-verbal des sessions du conseil de district. 1790-an III.
- L 629. Délibération du directoire de district. 1790 – an III.
- L 630. *Ibid.* an III-an IV.
- L 631. Délibération du conseil d'administration. 1792-an III.
- L 644. Correspondance du 3^{ème} bureau (bienfaisance etc.). An II – an IV.
- L 688. Routes et chemins. 1792-an III.
Ateliers de charité. 1792.

Administration du district de Die

- L 702. Délibérations du directoire du district de Die du 6 août 1790 au 25 janvier 1793
- L 703. Délibérations du directoire du district de Die du 25 janvier 1793 au 17 thermidor an II
- L 704. Délibérations du directoire du district de Die du 17 thermidor an II au 29 brumaire an IV
- L 705. Avis du directoire de district de Die du 13 septembre 1790 au 12 fructidor an II.
- L 706. Avis du directoire de district de Die du 12 fructidor an II au 30 brumaire an IV
- L 708. Compte-rendu de la gestion (1793)...

Administration du district de Montélimar

- L 744. Extraits imprimés des délibérations

Administration du district de Buis et de Nyons

- L 750. Arrêtés et délibérations du directoire du district de Nyons du 9 août 1790 au 13 août 1792
- L 751. Arrêtés et délibérations du directoire du district de Nyons du 13 août 1792 au 17 ventôse an II
- L 752. Arrêtés et délibérations du directoire du district de Nyons du 18 ventôse an II au 21 brumaire an III
- L 753. Arrêtés et délibérations du directoire du district de Nyons du 21 brumaire an III au 14 frimaire an IV
- L 755. Premier registre de transcription des avis et arrêtés de l'administration. 14 frimaire an II – 6 thermidor an III.
- L 771. Comptes rendus par le directoire au conseil d'administration de sa gestion du 1^{er} octobre 1790 au 15 octobre 1791
- L 805. Routes et chemins. 1790-an III. Mines, moulins et usines.

Administration du district de Romans

- L 818. Procès-verbal de l'assemblée administrative. 1790-1792.
- L 819. Délibérations du directoire de district de Romans du 5 août 1790 au 8 avril 1793.
- L 820. Délibérations du directoire de district de Romans du 8 avril 1793 au 7 ventôse an II.
- L 821. Délibérations du directoire de district de Romans du 7 ventôse an II au 9 pluviôse an III.
- L 822. Délibérations du directoire de district du 9 pluviôse an III au 30 brumaire an IV.
- L 823. Avis du directoire de district de Romans du 10 août 1790 au 6 février 1793.
- L 824. Avis du directoire de district de Romans du 6 février 1793 au 16 germinal an II.

- L 825. : Avis du directoire de district de Romans du 16 germinal an II au 30 brumaire an IV.
- L 826. Correspondances. 7 août 1790-15 juin 1792.
- L 827. Correspondances. 18 juin 1792 au 21 vendémiaire an IV.
- L 828. Correspondances. 22 juin 1792 au 20 brumaire 1793.
- L 829. Correspondances. 10 septembre 1793 au 8 thermidor an II.
- L 830. Correspondances. 8 thermidor an II au 17 floréal an III.
- L 831. Correspondances. 17 floréal an III au 3 pluviôse an IV.
- L 833. Correspondances de l'agent national du 10 brumaire an II au 4 nivôse an III.
- L 834. Correspondances de l'agent national du 4 nivôse an III au 8 nivôse an IV.
- L 835. Correspondances du district avec la convention nationale. 3 ventôse au 27 floréal an III.
- L 836. Correspondances avec le Procureur syndic. 24 prairial au 18 thermidor an III.
- L 837. Envoi des requêtes au département. 26 novembre 1790 au 6 novembre 1792.
- L 838. Agenda et actes du directoire de district du 24 août 1792 au 9 pluviôse an IV.
- L 839. Analyse des délibérations de l'administration du district du 5 fructidor an II au 30 prairial an III.

Administration du district de Valence

- L 923. Délibération du conseil d'administration du 2 août 1790 au 7 juin 1793.
- L 924. Délibération du conseil d'administration du 18 juin 1793 au 21 prairial an II.
- L 925. Délibération du conseil d'administration du 21 prairial an II au 4 nivôse an III.
- L 926. Délibération du conseil d'administration du 4 nivôse an III au 15 ventôse an III.

- L 927. Délibérations et arrêtés du directoire de district de Valence du 7 août 1790 au 31 décembre 1791.
- L 928. Délibérations et arrêtés du directoire de district de Valence du 5 janvier 1792 au 8 mars 1793.
- L 929. Délibérations et arrêtés du directoire de district de Valence du 9 mars 1793 au 23 germinal an III.
- L 930. Délibérations et arrêtés du directoire de district de Valence du 24 germinal an III au 29 brumaire an IV.
- L 932. Décisions, avis et ordonnance sur requête du 12 août 1790 au 31 décembre 1791.
- L 933. Décisions, avis et ordonnance sur requête du 2 janvier 1792 au 23 juillet 1793.
- L 934. Décisions, avis et ordonnance sur requête du 24 juillet 1793 au 19 germinal an III.
- L 935. Décisions, avis et ordonnance sur requête du 24 floréal an III au 14 brumaire an IV.
- L 936. Correspondance du district de Valence du 7 août 1790 au 12 décembre 1791.
- L 937. Correspondance du district de Valence du 1^{er} décembre 1791 au 24 frimaire an II.
- L 938. Correspondance du district de Valence du 27 frimaire an II au 5 ventôse an III.
- L 939. Correspondance du district de Valence du 26 août 1792 au 29 juillet 1793.
- L 940. Correspondance du Procureur Syndic du 13 juin 1790 au 18 décembre 1792.
- L 941. Correspondance du Procureur syndic du 20 décembre 1792 au 16 nivôse an II.
- L 942. Correspondance avec le comité de salut public du 16 nivôse an II au 1^{er} vendémiaire an III.
- L 943. Correspondances diverses. An III.
- L 949. Avis du 3^{ème} bureau. Travaux publics, ponts et chaussées, ateliers de charité. 25 juin 1792-11 brumaire an III.
- L 1027. Routes et chemins. 1791-an II.

L 1045. Statistique sur la mendicité.

Série M. Administration générale et économie

Sous-série 6M. Population, affaires économiques et statistiques

- 6M 635. Grains farines : instructions, circulaires (an X-1884) : approvisionnement de la ville de Valence en Blés, farine, bois, charbon et bestiaux : états mensuels (1810-1813). Opération faite à Romans pour assurer l'approvisionnement du marché aux grains jusqu'à la fin 1817. États présentant la quantité des grains et farine descendue par le Rhône dans les ports des communes consommée dans l'intérieur du département (1810-1813). Cahiers de stocks de blé existant dans les communes du département (1898).
- 6M 636. Approvisionnement des marchés et des communes en subsistances, renseignements sur les grains et farines : instructions, correspondance, rapports, extrait des registres des délibérations des conseils municipaux, arrêtés, réponses aux questions à proposer et procès-verbal des maires. An IX-1859.

*Sous-série 10M. Travail et main d'œuvre*²⁴²⁶

10M 36-38. Bureaux de placement

- 10M 36. Ouvriers, compagnons et gens de métiers. – Existence de bureau dans la Drôme, demande de renseignements : correspondance (an XIV). Création de bureaux à Valence, décision du maire (1827). Suivi des demandeurs d'emploi, mise en place d'une réglementation : circulaire, correspondance (1877-1878). Ouverture d'un bureau par M. Reboult Issac de Valence, autorisation : extrait du registre des arrêtés du maire, correspondance (1878).
- 10M 37. Fonctionnement interne. – Modifications intervenues aux arrêtés municipaux depuis 1893, enquête : télégramme, feuilles d'information, état, correspondance (1899). Autorisation d'ouverture pour les communes de Romans, Saint-Vallier, Valence : arrêtés municipaux, rapport de police, correspondance (1899-1903). Bureaux de Saint Vallier, réglementation : arrêté municipal (1903). Listes des titulaires des bureaux, demande d'envoi : télégrammes, listes nominatifs, correspondance (1892, 1895-1896).

²⁴²⁶ Au moment où nous l'avons dépouillée, cette sous-série était en cours de reclassement. Les côtes mentionnées ci-après ont un caractère provisoire et sont susceptibles d'être différentes de celles établies dans le classement définitif qui sera adopté par le service des archives départementales de la Drôme.

- 10M38. Activités. – Abus d'agences de placement, surveillance : circulaire (1893). Réglementation des bureaux et décisions judiciaires suite à des infractions, demande de renseignements : télégramme, état, correspondance (1895-1896). Placement des ouvriers, employés et domestiques, enquêtes de 1891 et 1898 : circulaire, questionnaires, télégramme correspondance (1891-1899). Placement des femmes ou filles à l'étranger, enquête : circulaire, télégramme, questionnaires (1904). Efficacité du registre d'offres et de demandes d'emplois tenu dans chaque commune, enquête : questionnaires (classement par commune 1912).

10M 98-103. Chômage

- 10M 99. Caisses de secours contre le chômage : règlement, correspondance. Demande de subventions à l'État, enquête : correspondance (1910, 1917). Syndicat fédéral des ouvriers chapeliers de Romans et Bourg-de-Péage, réclamation (1909). Chambre syndicale des coupeurs de chaussures de Romans, création de la caisse (1911) ; attribution de subventions (1912).
- 10M 101. Crise du chômage. Situation dans le département, organisation de travaux d'utilité publique : circulaire, presse, procès-verbal de réunion, télégrammes, notes, états, correspondance. 1920-1921.

Série N. Administration et comptabilité départementales

Sous-séries 1N. Conseil général du département

- 1N 1. Conseil général du département instructions et pièces générales.
- 1N 2-40. Délibérations du conseil général. 1800-1885.

Sous-séries 3N. Commission départementale

- 3N 1-8: Délibérations de la commission départementale. 1877-1919.

Sous-série 4N. Conseil d'arrondissement de Valence

- 4N 2/1-5. Délibérations du conseil d'arrondissement de Valence. 1812-1896.
- 4N 3-4. Affaires soumises au conseil d'arrondissement. An VIII-1901.

Sous-série 5N. Conseil d'arrondissement de Die

- 5N 1-5. Délibération du conseil d'arrondissement de Die. An VIII-1901.

Sous-série 6N. Conseils d'arrondissement de Montélimar et Nyons

- 6N 1-2. Affaires soumises au conseil d'arrondissement de Montélimar. An VIII-1901.
 6N 3-4. Délibérations du conseil d'arrondissement de Nyons. An VIII-1901.

Série S. Travaux publics et transports***Sous série 1S. Les Ponts et chaussées***

- 1S 1. Correspondances de l'ingénieur en chef avec le préfet. An VIII.
 1S 2. Correspondances de l'ingénieur de Montélimar Josserand avec l'ingénieur en chef. 1828-1834.
 1S 3. Correspondances. 1835-1837.
 1S 4/1. *Ibid.* 1838-1902.
 1S 4/2. *Ibid.* 1822-1942.
 1S 5. *Ibid.* an IX.
 1S 6. Rapports de l'ingénieur sur divers sujets. An VIII – 1815.
 1S 7. *Ibid.* 1817-1820.
 1S 8. *Ibid.* 1820-1827.

Sous série 3S. La navigation intérieure, fleuves, lacs, canaux

- 3S 14. Rapports généraux sur l'ensemble des services des ponts et chaussées.

Série X. Assistance et prévoyance

- 1X 1-10. Affaires générales. An VIII – 1896.
 151X 1. Secours aux indigents (1808-1831). Ateliers de charité (1815-1830)
 151X 2. *Ibid.* 1808-1830.
 151X 3. *Ibid.* 1854-1928.

3. Archives départementales de l'Isère

Série C. Administration provinciale et enregistrement

Sous-série 2C. Intendance du Dauphiné

- 2C 17-21. Administration. 1769-1790.
- 2 C 866. Monuments et travaux publics. Grenoble. Ateliers de charité : devis. 1788.
- 2C 1010. Ateliers publics. Arrêts et règlements. 1771-1777.
- 2C 1011. Ateliers publics. États des travaux de charité qui ont été faits en Dauphiné et des fonds qui y ont été employés. 1771-1779.
- 2C 1012. Ateliers publics. États des travaux de charité qui ont été faits en Dauphiné. 1780-1788.
- 2C 1014. Intendance du Dauphiné. Dépôt de mendicité. 1768-1790.
- 2C 1015. *Ibid.* 1768-1775.

Sous-série 3 C : Commission intermédiaire des Etats du Dauphiné

- 3C 32 : Ateliers de charité. Comptabilité. 1788-1790.
- 3C 33 : Ateliers de charité. Comptabilité. 1789-1790.
- 3C 34 : Réponses aux questions de la commission intermédiaire des états de Dauphiné contenues dans sa lettre du 28 février 1789.

Série L. Période révolutionnaire

- L 54-61. Séance du Conseil du département de l'Isère. 1790-an II.
- L 63-82. Procès-verbaux des délibérations du Directoire du département de l'Isère. 1790-an III.
- L 311-314. Comptabilité départementale 1791-an III.
- L 470. Ponts et chaussées. Généralités, lois, circulaires ministérielles. 1790-an II.
- L 471-472. Correspondances. Bureau des Ponts et chaussées 1793-an IX.

- L 473. Mouvement des lettres. Bureau des travaux publics. 1793-an II.
- L 474-476. Ponts et chaussées. Personnel. 1789-an IX.
- L 477-478. Ponts et chaussées. Comptabilité. 1790-an VIII.
- L 479. Routes. Généralités. 1789-an II.
- L 488. Routes de Goncellin à Allevard. 1790-1793.
- L 496. Route de Bourgoin à Crémieu. 1790-an VI.
- L 498. Routes diverses. 1790-an VII.
- L 504. Ponts. 1790-an II.
- L 661. Ateliers de charité. Lois, instructions, délibération du Directoire du département sur l'organisation des ateliers. 1790-1792.
Répartition des fonds de secours accordés en 1790 et 1791. 1790-an II.
Travaux à effectuer dans les communes. 1790-1792.
Etats des ouvrages à faire, devis. 1792-an II.
Deux plans en couleur.
Chemin d'accès à St Antoine, Pont de St Nazaire-les-Eynes.
- L 704. Délibération du directoire de district de Grenoble. an III-an IV.
- L 792-793. Travaux publics. District de Grenoble. 1790-an III.
- L 902. Travaux publics. District de St Marcellin. 1790-an III.
- L 959. Délibération du directoire de district de la Tour du Pin. an II-an IV.
- L 1028. Travaux publics. District de la Tour du Pin. 1791-an III.
- L 1182. Travaux publics. District de Vienne. 1790-an III.

Série J. Fonds entrés par voie extraordinaire

Inventaire de la collection Chaper

- J 508. Documents historiques du XVIII^e siècle, originaux et copies.
- J 509. *Ibid.*
- J 513. *Ibid.*
- J 521. Mémoire sur le Dauphiné. Tome 2

- J 523. Mémoire sur le Dauphiné. Tome 3
- J 563. Ville de Grenoble.

Sous-série 1J. Pièces isolées

- 1J 52. Lettres, pièces et documents divers concernant Frédéric Taulier. Ateliers de charité, bureau et sociétés de bienfaisance. 1839-1847.
- 1J 218-223. Observation sur l'administration provinciale de Dauphiné. Imposition générales : taille, vingtième...ateliers de charité. 1787.
- 1J 219. Atelier de charité : observation sur la nature, l'utilité et la localisation des ouvrages proposés dans les différentes élections. 1788.
- 1J 224-226. Rapports et mémoires de la commission intermédiaire.
- 1J 346. District de Grenoble : mémoire concernant l'emploi de diverses sommes aux travaux publics et aux ateliers de charité (29 octobre 1790-6 avril 1791).
- 1J 1062. État de répartition de la somme de 10 000 livres accordés en 1789 à la Province de Dauphiné pour être employées aux travaux de charité (22 mars 1790).

Série M. Administration générale et économie

Sous-série 74M. Indigent

- 74M 1. Secours généraux. Circulaires. 1899-1924.

Sous-série 132M. Subsistances

- 132M 6-9. Subsistances. Circulaires, instructions, rapports, correspondance. An IX-1870.

Sous-série 165M. Chômage

- 165M 1. Situation du chômage : rapport de Police, rapports de gendarmerie, rapports de l'office de placement gratuit, coupure de presse. Meetings : correspondance, annonce, surveillance. 1914-1922.

Sous-série 169M. Office départemental de placement

169M 1-2. Pièces diverses. 1921-1936.

Série N. Conseil général, comptabilité départementale***Sous-série 1N. Conseil général, commission départementale***

- 1N1/1. Conseil général. Circulaires, documents généraux. An X-1870.
- 1N2 /1-20. Procès-verbaux de session du conseil général de l'Isère. 1806-1869.
- 1N3/1-33. Minutes et correspondances des sessions du conseil général, dossier des rapports. An VIII-1917.
- 1N4/1-30. Rapports du préfet. 1822-1865.
- 1N5/1-4. Rapport du préfet. 1909-1917.
- 1N6/1-14. Procès-verbaux, rapports, correspondance et divers de la commission départementale. 1871-1918.
- 1N6/16-17. Rapport et décisions de la commission départementale concernant les établissements de bienfaisance. 1908-1937.
- 1N6/30-48. Délibérations de la commission départementale. 1871-1916.

Sous-série 2N. Conseil d'arrondissement

- 2N1/1. Documents généraux.
- 2N2/1-10. Conseil d'arrondissement de Grenoble. Vœux et Procès-verbal de séances. 1800-1918
- 2N3/1-4. Conseil d'arrondissement de St Marcellin. Vœux et Procès verbal des séances. 1800-1916.
- 2N4/1-4. Conseil d'arrondissement de la Tour du Pin. Vœux et Procès verbal des séances. An VIII-1869.
- 2N5/1-6. Conseil d'arrondissement de Vienne. Vœux et Procès verbal des séances An VIII-1916.

Série O. Administration et comptabilité communale*Sous série 2O. Administration communale*

2O 269/2. La Mure. Chantiers de charité. 1894-1901.

Série S. Travaux publics et Ponts et chaussée*Sous-série 1S1. Documents généraux*

1S1/1-19. An VIII-1915

Série X. Assistance et prévoyance sociale*Sous-série 1X. Documents généraux*

1X 1-8. An VIII-1936

Sous-série 6X : Établissement de bienfaisance divers.

6X 9. Ateliers de charité : création, organisation, dons, legs, correspondances. 1830-1854.

6X 10. *Ibid.* 1855-1871.

Série Z. Sous-préfectures*Sous-série 4Z. Sous-préfecture de Vienne*

4Z 122. Ateliers de charité. Délibérations communales. 1853-1855.

4Z 175. Enquêtes sur les salaires des ouvriers dans l'arrondissement de Vienne (1842-1847). Grève des ouvriers mécaniciens à Vienne (1861). Secours de la mairie de Vienne aux ouvriers sans travail (1864). Règlements du travail dans les établissements industriels (1902)

4Z 183. Comptabilité de la ville de Vienne. Affaires diverses concernant le budget et différentes dépenses extraordinaires : frais de casernement des troupes, subvention à des œuvres charitables, frais d'hospitalisation des malades indigents et secours aux voyageurs sans ressources (lettres se rapportant à la création d'ateliers de secours, bureau télégraphique,...).1857-1859.

Série 4E. Archives communales déposées*Commune d'Auris en Oisans*

4E 24/Q2: Œuvres charitables. Ateliers de charité (XIX^e s.)

Commune du Bernin

4E 181/1. Vagabondage et mendicité. Copie de la lettre adressée à l'intendant par le contrôleur général. 1772.

4E 181/3Q1. Indigents. 1873-1883.

4E 181/5Q1. Pièces diverses concernant l'assistance aux pauvres (1880-1881)

Commune de Fontanil

4E 548/70. Indigents (distribution de secours en nature 1816-1817), Ateliers de charité (demande d'ouverture 1856).

Commune de La Flachère

4E 421/21. Ateliers de charité. 1847-1856.

Commune de La Terrasse

4E 429/82. Indigents - Instruction du district sur l'attribution de secours, rapport sur les "moyens d'extirper la mendicité", états des familles indigentes, état de répartition des secours. 1790-an III.

Commune de St Pancrasse

4E 427/Q_2. Assistance. Liste des indigents. 1852-1887.

Commune de Vatilieu

4E 545/36. Indigents. Avis de secours, état nominatif. 1856.

Commune de La Cluze et Paquier

4E 483/153. Construction et réparations de routes et chemins. Ateliers de charité pour la réparation des chemins : ordre de l'intendant en établissement. 1773.

Commune de St Antoine l'Abbaye

4E 378/GG16. Mendicité. 1772-1777.

ARCHIVES COMMUNALES

COMMUNES DES HAUTES-ALPES

1. Archives communales de Briançon

Série GG. Culte, instruction, assistance publique

GG 119. Ateliers de charité. Diverses correspondances, quittances ou reçus, liste des ouvriers employés. 1778-1793.

Série Q²⁴²⁷.

1Q 246. Indigence. 1818-1847.

2Q 248. Ateliers de charité (ateliers de gants). 1832

Série F. Travail

Sous-série 7F. Chômage

7F 2. Chômage, travaux d'utilité communale. 1830-1832.
Chantiers de chômage municipaux : états des chômeurs occupés sur les chantiers, rôle des ouvriers temporaires en application du décret du 15 juillet 1949. Liste des chômeurs embauchés, délibération du conseil municipal, règlement, carte des lieux de chantiers.
Création d'un fonds de chômage. 1953-1960.

²⁴²⁷ La série Q ne possède pas encore de classement définitif.

2. Archives communales de Gap²⁴²⁸

Série BB. Administration communale

- BB 74. Registre des délibérations. 1768-1786.
- BB 81. Registre des délibérations et arrêtés du conseil général et du corps municipal. 1790-1799.
- BB 82. Registre des délibérations de MM. les notables et du conseil général et des arrêtés du corps municipal et de M. le maire. 1786-1807.

Série GG. Culte, instruction, assistance publique

- GG 57. Pièces relatives aux travaux de charité. 1785-1786.

Série L. Finances de la commune

- 2L 1010. Ouverture d'ateliers de charité, travaux d'utilité publique. 1853-1856.

Série N. Biens communaux

- 3N 1171. Travaux effectués par atelier de charité. 1855-1856.

²⁴²⁸ Les archives de la commune sont conservées aux archives départementales des Hautes-Alpes.

COMMUNES DE LA DRÔME

1. Archives communales de Romans

Série Q. Bienfaisance

Sous-série 2Q. Œuvres charitables

2Q4. Ateliers de charité. Quêtes pour l'extinction de la mendicité. 1845-1848.

Série F. Travail, économie sociale et statistique

Sous-série 7F. Travail et main d'œuvre

7F 56. Fonds de chômage municipal : création, règlement, fonctionnement. 1914-1927.

7F 63. Travaux de secours. Chantiers. 1895-1934.

2. Archives communales de Valence

Série 2Q. Œuvres charitables

2Q 6. Ateliers de charité. 1849

2Q 7. Assistance par le travail

2Q 9. Comité général des secours et de l'assistance par le travail

Série F. Travail

Sous-série 16F. Législation du travail. Commission pour son application

16F 2. Bureaux de placement privés. Règlements et tarifs. 1875-1934.

16F 4. Bureaux officiels de placement. Bureau de placement de la bourse du travail. Fonctionnement, correspondances, statistiques. 1896-1933.

Sous-série 17F. Chômage

17F 1. Travaux de secours.1895-1901.

Correspondances avec la préfecture et états des dépenses des travaux effectués par les chômeurs. 1910-1917.

Création et fonctionnement d'un bureau municipal de placement gratuit. 1912.

Recommandations à observer dans l'exécution des grands travaux. 1913.

Ouverture d'un chantier. 1914.

Fonds municipal de chômage. 1918-1921.

Chômeurs employés à des travaux municipaux. 1931-1942.

17F 4. Emploi des chômeurs. Renseignements sur le fonctionnement du service du fonds municipal de chômage. 1938.

Embauchage des chômeurs dans les établissements de guerre. Enlèvements de neige par les chômeurs. 1939.

Chômeur travaillant aux tranchées (défense passive). 1940-1943.

Résorption du chômage par l'emploi des chômeurs à des travaux d'assainissement.

COMMUNES DE L'ISÈRE

1. Archives communales de Vienne

Période antérieure à la révolution

Case 53 f° 799. « Mandicité et ateliers de charité, et aumônes faites par la ville ».

Série D. Administration générale de la commune

Sous-série 1D. Délibérations du conseil municipal

1D 7. 19 novembre 1845-23 juin 1848.

1D 8. 26 juin 1848-14 août 1852.

Série Q. Assistance et prévoyance

Sous-Série 1Q. Bureaux de bienfaisance, secours d'urgence

1Q 17. Crise commerciale, secours aux ouvriers sans travail par les ateliers sur les chemins vicinaux : extraits de registres des délibérations du conseil municipal, correspondance avec la sous-préfecture, compte rendu de l'agent voyer d'arrondissement, liste des ouvriers sans travail, pétition. 1870-1874.

Sous-Série 2Q. Œuvres charitables

2Q 1. Refuges, Asiles de nuit, Ateliers de charité. 1848-1912.
Asile de nuit – aménagement plans, note descriptive et historique ; réparation : devis, correspondances. 1888-1912.
Ateliers communaux : états journaliers nominatifs des travailleurs, liste nominative, état des sommes pour les fournitures, registre. 1848.
Ateliers de charité – inscription des demandeurs d'emploi. 1848.

Série F. Population, commerce et industrie, agriculture, subsistances, statistique générale, mesures d'exception, travail***Sous-série 6F : Travail***

- 6F 7. Bureau de placement.
- 6F 91. Fonds municipal de chômage. 1914-1939.
- 6F 93. Chômeurs. 1862-1968.
- 6F 951. Caisse de chômage. 1911-1921.
- 6F953. Secours de chômage. 1909-1958.
- 6F955. Chômeurs secourus. 1909-1958.

2. Archives communales de Grenoble**Série BB : Administration communale**

- BB 127. Délibération consulaire. 1779-1787.

Série CC : Impôts et comptabilité

- CC 1022. Comptes des deniers communs et d'octroi. 1771-1772.
- CC 1024. *Ibid.* 1772-1773.
- CC 1057. Enregistrement des mandats. 1772-1787.

Série GG. Culte, instruction, assistance publique

- GG 245. Assistance publique. 1614-1788.
- GG 276. Mendicité. 1724-1784.

Série LL. Documents concernant la période révolutionnaire

- LL 2. Délibération du conseil général de la commune de Grenoble. 1790-1793.
- LL 185. Comptabilité communale. 1791-1792.
- LL 198. Comptes. 1790-1793.
- LL 208. Bâtiment communaux. 1790-an VIII.

Série D. Administration générale de la commune*Sous-série 1D. Conseil municipal*

- 1D 3-66. Délibérations. 1816-1908.

Sous-série 2D : Actes de l'administration municipale

- 2D 1-15. Arrêtés du maire. 1816-1916.

Série Q : Assistance et prévoyance*Sous-série 2Q. Œuvres charitables*

- 2Q 6. Assistance publique, extinction de la mendicité, ateliers de charité. 1816-1848.
- 2Q 7. *Ibid.* 1848-1908.
- 2Q 8. Atelier de charité. 1817.

Série F : Population, économie sociale, statistiques*Sous-série 7F : Travail*

- 7F 204. Création, fonctionnement. 1880-1930.
- 7F 205. Gestion du personnel et demandes d'emplois. 1838-1918.
- 7F 206. Autorisation d'ouverture. 1817-1903.

- 7F 270. Mesures envisagées pour pallier la crise. 1914-1934.
- 7F 271. Correspondances diverses. 1912-1959.
- 7F 272. Création et fonctionnement d'un fonds de chômage municipal. 1894-1966.

SOURCES IMPRIMÉES

SOURCES NATIONALES

- BIGOT DE MOROGUES (Pierre Marie Sébastien), *Du paupérisme, de la mendicité et des moyens d'en prévenir les funestes effets*, Paris, Prosper Dondey-Dupré, 1834.
- BLOCK (Maurice) [dir.], *Dictionnaire de l'administration française*, 3 vol., Paris, Berger-Levrault, 1898.
- DEROUIN (H.), GORY (A.), WORMS (Fernand), *Traité théorique et pratique d'assistance publique*, tome 1, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1900.
- DREYFUS (F.-Camille), BERTHELOT (Marcellin) [dir.], *La Grande Encyclopédie, inventaire raisonnée des sciences, des lettres et des arts*, 32 vol., Paris, Lamirault et Cie, 1886-1902.
- DUCHÂTEL (Tanneguy), *De la charité, dans ses rapports avec l'état moral et le bien être des classes inférieures de la société*, Paris, Alexandre Mesnier, 1829.
- DUMAY (Victor), *Commentaire de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux*, Paris, Pélissonnier, 1836.
- DUMESNIL (Jules), *De l'organisation et des attributions des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement*, Paris, Charpentier, 1838.
- DUNOYER (Charles), *Mémoire à consulter sur quelques-unes des principales questions que la révolution de juillet a fait naître*, Paris, Delaunay, 1835.
- DUPIN (Étienne), *Histoire de l'administration des secours publics*, Paris, Alexis-Eymery, 1821.
- DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, Guyot et Scribe puis L. Larose, puis J. B. Sirey, 1824-1949.
- GÉRANDO (Joseph-Marie de), *De la bienfaisance publique*, 4 vol., Paris, Jules Renouard, 1839.
- ISAMBERT, DECRUSY et TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, 28 vol., Paris, Belin-Leprieur, Plon, 1822-1830.
- LAROUSSE (Pierre) [dir.], *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, 17 vol., Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1866-1876.
- MARTIN-DOISY (Félix), *Dictionnaire d'économie charitable ou exposé historique, théorique et pratique de l'assistance religieuse, publique et privée*, Paris, Migne, 1855-1864.

- MAVIDAL (Jérôme), LAURENT (Émile) et CLAVEL (E.), *Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises imprimés par ordre de l'Assemblée nationale. Première série (1787-1799)*, 47 vol., Paris, P. Dupont, 1867-1896.
- MOREAU DE JONNÈS (Alexandre), *Statistique de l'industrie de la France*, Guillaumin, Paris, 1856,
Recueil des circulaires et instructions émanées du ministre de l'Intérieur de 1790 à 1830 inclusivement, 3 vol., Paris, P. Dupont, 1850-1852.
- RÉMUSAT (Charles de), *Du paupérisme et de la charité légale*, Paris, Jules Renouard, 1840.
- TARBÉ DE VAUXCLAIRS (Jean-Bernard), *Dictionnaire des travaux publics, civils, militaires et maritimes*, Paris, Carilian-Goeury, 1835.
- TOCQUEVILLE (Alexis de), *Mémoire sur le paupérisme*, Paris, Imprimerie nationale, [1^e éd. 1835], 1915.
- TUETÉY (Alexandre) [publié par], *L'administration des ateliers de charité (1789-1790). Rapport de J.-B. Edme Plaisant*, Paris, Édouard Cornély, 1906.
- VILLERMÉ (Louis), *Du droit au travail et du droit à l'assistance*, Paris, Guillaumin et Cie, 1849.
- WATTEVILLE (Ad. de), *Législation charitable. Recueil des lois, décrets, arrêtés, ordonnances royales, avis du conseil d'État, circulaires, décisions et instructions des ministres de l'Intérieur et des finances, arrêts de la cour des comptes, etc. etc. qui régissent les établissements de bienfaisance, mise en ordre et annotée*, Paris, Alexandre Heois, 1843.

SOURCES DAUPHINOISES

1. Archives départementales des Hautes-Alpes

Série K. Lois, ordonnances, arrêtés (an VIII-1940)

Sous-série 6K : Arrêtés préfectoraux

6K 30-73. An VIII-1875

6K 74-81. 1875 à 1919.

Sous-série 31 K : Recueil des actes administratifs

31 K 1-73. 1815-1920.

Presse Locale

Le Courrier des Alpes

Folio Per 5. Le fond est très incomplet. Seuls quelques numéros relatifs à l'année 1867 ont pu être consultés. Aucun article concernant les ateliers de charité.

La Vedette des Alpes

Folio Per 3. Seuls les numéros entre 1848 et 1850 sont conservés. Aucun article concernant les ateliers de charité.

2. Archives départementales de la Drôme

B 977-6. TRUMELET (Colonel), *Commune de Valence. Bureau de bienfaisance. Règlement sur le service intérieur dudit établissement précédé de considérations générales sur l'assistance publique et sur l'institution des bureaux de bienfaisance et d'un précis de législation charitable*, Valence, Teyssier et Cie, 1881.

Série K. Lois, ordonnances, arrêtés (an VIII-1940)

Sous série 3K. Recueil des actes administratifs de la préfecture

3K 1-75. 1817-1915.

Sous série 4K. Arrêtés du préfet

Période antérieure à 1816

4K 5-15. Arrêtés généraux. 6 thermidor an IX-28 décembre 1815

4K 34-36. Arrêtés bureaux des contributions. An VIII-1816.

Période de 1815 à 1827

4K 48-50. Arrêtés généraux. 23 décembre 1815-27 janvier 1818

4K 75-78. Arrêtés du 2^{ème} bureau (hospices et bienfaisance). 28 décembre 1815-22 décembre 1821.

Période postérieure à 1827

4K158. Arrêtés du préfet. 19 février 1829-22 mars 1830.

4K159. Arrêtés du préfet. 22 mars 1830-5 février 1831.

4K160. Arrêtés du préfet. 5 février 1831-24 mars 1832.

4K179. Arrêtés du préfet. 21 mars 1846-27 février 1847.

4K181. Arrêtés du préfet. 11 octobre 1847-14 juin 1848.

Presse locale

Le Courrier de la Drôme et de l'Ardèche

4Mi 327/R. Numéro du 7 mars 1847.
 Numéro du 14 mars 1847.
 Numéro du 4 avril 1847.
 Numéro du 21 octobre 1848.

3. Archives départementales de l'Isère

Actes administratifs du préfet de l'Isère

Per 2437/5-45. Recueil des actes administratifs de la préfecture du département de l'Isère. 1815-1912.

Presse locale

Le Courrier de l'Isère

Per 432/15. N° 4242 du 31 octobre 1846.
N° 4262 du 17 décembre 1846.
N° 4263 du 19 décembre 1846.

Per 432/16. N° 4284 du 6 février 1847.
N° 4291 du 23 février 1847.
N° 4294 du 2 mars 1847.
N° 4300 du 16 mars 1847.
N° 4305 du 27 mars 1847.
N° 4306 du 30 mars 1847.
N° 4307 du 1^{er} avril 1847.
N° 4309 du 6 avril 1847.
N° 4313 du 15 avril 1847.
N° 4318 du 27 avril 1847.
N° 4320 du 1^{er} mai 1847.
N° 4323 du 8 mai 1847.
N° 4334 du 3 juin 1847.
N° 4336 du 8 juin 1847.

Le Patriote des Alpes

Per 776/10. N° 1619 du 3 novembre 1846.
N° 1621 du 7 novembre 1846.
N° 1632 du 3 décembre 1846.
N° 1635 du 12 décembre 1846.
N° 1643 du 29 décembre 1846.

Per 776/11. N° 1665 du 18 février 1847.
N° 1666 du 20 février 1847.
N° 1672 du 6 mars 1847.
N° 1686 du 8 avril 1847.

Per 776/12. N° 1830 du 7 mars 1848
N° 1830 du 7 mars 1848.

N° 1831 du 9 mars 1848.
 N° 1832 du 11 mars 1848.
 N° 1833 du 14 mars 1848.
 N° 1834 du 16 mars 1848.
 N° 1835 du 18 mars 1848.
 N° 1841 du 1^{er} avril 1848.
 N° 1858 du 11 mai 1848.
 N° 1867 du 1^{er} juin 1848.
 N° 1914 du 19 septembre 1848.

4. Bibliothèque municipale de Grenoble

- O 722. *Cahier des curés de Dauphiné adressé à l'Assemblée nationale et à messieurs les députés de la province en particulier, au mois de novembre 1789*, Lyon, imprimerie de J. B. Delamollière, 1789.
- O 752. ACHARD DE GERMANE, *Éssai sur les moyens locaux les plus assurés, & et les moins dispendieux de faire cesser le fléau de la mendicité à Valence, sans que les pauvres, tant Citoyens qu'Étrangers, soient moins secourus*, 1789.
- O 5239. TURGOT, *Instruction pour l'établissement et la régie des ateliers de charité*, Paris, Imprimerie royale, 2 mai 1775.
- O 7263. REYMOND (abbé), *Droit des pauvres*, Genève, Pellet, 1781.
- O 9925. Prospectus. Grenoble ce 13 fév. 1817. Société de secours publics pour la ville de Grenoble.
- O 8748. *Ateliers publics*. Grenoble, imp. Faure et fils, 1772.
- O 9906. CAZE, Gaspard-Louis baron de la Bove, *Règlement concernant les ateliers de charité*, fait à Grenoble le 5 décembre 1785.
- O 10273. COLIN, *Observation sur la situation du département de la Drôme*, Paris, Imprimerie des sourds-muets, an IX.
- O 17309. CAZE, Gaspard Louis baron de la Bove. *Ateliers de charité. Réparations autour de Grenoble*. 1788.
- O 17533. BEYLIÉ (Jean de), *Les ateliers municipaux de charité à Grenoble 1846 à 1857*, Grenoble, Société de statistique de l'Isère, 1898.

- O 17687. M. le marquis de Bérenger, *Répression du vagabondage par l'assistance par le travail*.
- O 18375. Exposé du Maire sur la création de diverses œuvres et d'un bureau spécial d'assistance publique. Ville de Grenoble, Conseil municipal, séance du 30 mai 1882.
- T 1243. CHAIX (Barthélémy), *Préoccupations statistiques, géographiques, pittoresques et synoptiques du département des Hautes Alpes*, Grenoble, Allier, 1845.
- T 3961. REY (Joseph), *Projet de transformation en colonie agricole de l'institution existante à Grenoble pour l'extinction de la mendicité*.
- T 4936. CHABRAND (A.), *Un bienfaiteur du briançonnais, M. d'Angervilliers, intendant du Dauphiné puis ministre de la Guerre*, Grenoble, Xavier Drevet, 1885.
- T 5407 *Procès-verbaux des assemblées générales des trois ordres et des États provinciaux du Dauphiné tenus à Romans en 1788*, Lyon, Mugin-Rusand, 1888.
- U 572. Cahiers de doléances de la ville de Vienne, du 16 avril 1789.
- U 1551. *Travail : au sujet des mendiants et vagabonds qui existent dans la province de Dauphiné*. S.l. n. n. n. d.
- U 2152. ROLLAND (ingénieur de Ponts et chaussées), *Mémoire sur les travaux publics de la Province de Dauphiné* envoyé aux commissaires des États le 15 avril 1789.
- U 1835. *Doléances de la communauté de Virieu en Dauphiné*. 3 mai 1789.
- U 1844. *Seconde doléance des habitants des paroisses de Virieu, Blandin, Panissage, Chélieu, Chassignieu, Saint Honoré, Valencogny et Saint Christophe Dupin, qui composent la communauté de Virieu. pour les déposer au pied du trône, ensuite de la lettre de MM. les procureurs généraux syndics de la commission intermédiaire de Dauphiné, du 14 avril dernier*. 1789.
- U 2151. *Compte-rendu de la commission intermédiaire*, Grenoble, Cuchet, 1790.
- U 4823. *État des secours annuels accordés par le Roi à la province du Dauphiné tant à titre de dégrèvement extraordinaire qu'en ateliers de charité depuis et compris 1784 jusqu'en 1788*.
- U 7310. *Assistance par le travail et bureau de placement gratuit pour les ouvrières*. Grenoble, Baratier, 1906.

- U 7331. ROMANET (Émile), *Assistance par le travail et bureau de placement*, 1905.
- U 8080. Ruche populaire de st Bruno fondée le 1^{er} juin 1906.
- U 9617. *Maison populaire "Saint Bruno" 24, rue Nicolas Chorier. Grenoble. (Historique, assistance par le travail)*, Grenoble, Brotel et Guirimand, octobre 1911.
- U 10050. *Assistance par le travail et bureau de placement : résultats obtenus. Octobre 1906*, Grenoble, Baratier, 1905.
- U 10051. *Assistance par le travail pour les ouvrières : règlement*, Grenoble, Baratier, 1906.
- V 11208. BONNAIRE (Félix), *Mémoire sur la statistique du département des Hautes-Alpes*, Gap, Allier, an IX.
- V 13789. SABATERY (A. T.), *Projet d'ateliers de services mutuels*, Grenoble, Baratier, 29 août 1830.
- Vh 1252. *Mémoire présenté à nos seigneurs de l'Assemblée nationale par les communautés du haut Embrunais*, Embrun, Moyse, 1789.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES ET ARTICLES GÉNÉRAUX

- ACCARIAS (Louis), *L'assistance publique sous la révolution dans le département du Puy-de-dôme*, thèse de droit, Paris, 1933.
- ALLAND (Denis), RIALS (Stéphane) [dir.], *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003.
- ALLINNE (Jean-Pierre), CARRIER (Renaud) [dir.], *Préfet et développement local*, Paris, Dalloz, 2002.
- AMBLARD (Roger), *L'application de la loi du 14 mars 1904 sur les bureaux de placement*, Thèse de droit, Paris, 1909.
- ANTOINE (Michel), *Le cœur de l'État, surintendance, contrôle général et intendance des finances 1522-1791*, Paris, Fayard, 2003.
- ARDASCHEFF (Paul), *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, Félix Alcan, 1909.
- ASSELAIN (Jean-Charles), *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours ; Tome 1. De l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Seuil, 1984
- ATD QUART MONDE, *Démocratie et pauvreté : du quatrième ordre au quart monde*, édition Quart Monde-Albin Michel, 1991.
- AUBIN (Gérard), « Le département et l'assistance : l'exemple de la Gironde sous le Second Empire », in AUBIN (Gérard), GALLINATO (Bernard) [dir.], *Les espaces locaux de la protection sociale*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2004, p. 41-63.
- AUBIN (Gérard), BOUVERESSE (Jacques), *Introduction historique au droit du travail*, Paris, PUF, 1995.
- AUBIN (Gérard), DELBREL (Yann) et GALLINATO-CONTINO (Bernard) [dir.], *Assistance et assurance : heurs et malheurs de la protection sociale en France*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2008.
- AUBIN (Gérard), GALLINATO (Bernard) [dir.], *Les espaces locaux de la protection sociale*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2004.
- AUTEXIER (abbé Armand), « Les ateliers de charité dans les Deux-Sèvres au début de la Révolution », *Bulletin de la Société historique et scientifique des Deux-Sèvres*. Première partie, 1930, p. 372-409. Deuxième partie, 1931, p. 26-63.
- AVON-SOLETTI (Marie-Thérèse) [dir.], *Des vagabonds au SDF : approche d'une marginalité*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, 2002.
- BABY (Jules), *Le statut de l'indigent*, Thèse de droit, Toulouse, 1910.
- BACQUET (Paul-Jean), *Jardins ouvriers de France*, Thèse de droit, Paris, 1906.
- BARGE-MECHENMOSER (Elisabeth), *L'administration Préfectorale En Corrèze (1800-1848) : Limites Et Effets De La Centralisation*, Limoges, PULIM, 2000.
- BART (Jean), « Le devoir de travailler, un scandale ? », in *La Révolution et l'ordre juridique privé, rationalité ou scandale ?* Tome 2, Paris, PUF, 1988, p. 773-785.
- BARTHE (Marie-Annick), « Pauvretés et État Providence : l'approche du Comité de mendicité, 1790-1791 », *Revue française des affaires sociales*, 1991, p. 167-186.

- « La dissociation des qualités de chômeur, de vagabond et d'indigent autour de leur rapport au travail, 1815-1914 », *La revue de l'IRES*, n°18, 1995, p. 137-163.
- BARTHELEMY (Joseph), « L'effort charitable de la troisième république », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1910, p. 334-369.
- BAYARD (Françoise), FELIX (Joël) et HAMON (Philippe), *Dictionnaire des surintendants et des contrôleurs généraux des finances*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.
- BEAUVALET-BOUTOUYRIE (Scarlett), *Être veuve sous l'Ancien Régime*, Paris, Belin, 2001.
- BEC (Colette), « Classer les assistés : 1880-1914 », *Cahiers de la recherche sur le travail social*, 1990, n°19, p.19-27.
- *Assistance et République*, Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, Paris, 1994.
- *L'Assistance en démocratie. Les politiques assistancielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Belin, 1998.
- BEC (Colette), DUPRAT (Catherine), LUC (Jean-Noël) et PETIT (Jacques-Guy), *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Anthropos, 1994.
- BELIN (Jean), *Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français*, Thèse de droit, Paris, 1933.
- BÉLY (Lucien) [dir.], *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Paris, PUF, 2^e éd., 2006.
- BERTHELEMY (Henry), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 3^e éd., 1905.
- BEZANCON (Xavier), *Les services publics en France. Du Moyen-âge à la Révolution*, Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 1995.
- *Éssai sur les contrats de travaux et de services publics*, Paris, LGDJ, 2001
- *Les services publics en France. De la Révolution à la Première Guerre mondiale*, Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 1997.
- BIARD (Michel), *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007.
- BLOCH (Camille), *L'assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*, thèse de droit, Paris, 1908.
- BLONDEL (Georges), « Marcel Lecoq – L'assistance par le travail et les jardins ouvriers en France », *Revue historique de droit français et étranger*, n°30, 1906, p. 698-699.
- BOIGEY (Maurice Auguste Joseph), *Ateliers de travaux publics : détenus militaires*, Paris, Maloine, 1910
- BOISMENU (André), « Quelques précisions sur l'élaboration du droit des travaux publics à la fin de l'ancien régime notamment en ce qui concerne les routes et les chemins », in PERTUÉ (Michel) [dir.], *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998.
- BOLOTTE (Marcel), *Les hôpitaux et l'assistance dans la province de Bourgogne au dernier siècle de l'Ancien Régime*, Dijon, Associations bourguignonnes des sociétés savantes, 1968.
- BONICI (Claire), *L'indemnisation du chômage aux XIX^e et XX^e siècles à travers l'exemple lyonnais*, Thèse de droit, Université Jean Moulin, Lyon, 2010.

- BORDELOUP (Jean), « Les idéaux de la Révolution et la Sécurité sociale à l'épreuve d'une société éclatée », *Droit social*, 1990, p. 347-451.
- BORDES (Christian) et MORANGE (Jean) [dir.], *Turgot, économiste et administrateur*, Paris PUF, 1982.
- BORELLA (François) [dir.], *Le préfet, 1800-2000, gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, PUN, 2002.
- BORGETTO (Michel), *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993.
- « Le droit au secours publics dans les déclarations de l'An I », *Les déclarations de l'an I*, colloque de Poitiers 2-3 décembre 1993, Paris, PUF, 1995, p.145-162.
 - « La problématique des droits sociaux sous la Révolution: entre archaïsme(s) et modernité », *Annales historiques de la Révolution française*, n°328, 2002, p. 47-60.
- BOUCHET (Michel), *L'assistance publique en France pendant la révolution*, thèse de droit, Paris, 1908.
- BOURGIN Georges, « La législation ouvrière du Second Empire », *Revue d'étude napoléonienne*, Tome 4, 1913, p. 220-236.
- « Législation et organisation administrative du travail sous la Restauration », *Revue politique et parlementaire*, Tome 66, 1910, p. 116-152.
- BRAUDEL (Fernand) et LABROUSSE (Ernest) (dir.), *Histoire économique et sociale de la France* ; Tome 2, *Des derniers temps de l'âge seigneurial aux préludes de l'âge industriel : 1660-1789*, Paris, Presses Universitaires de France, [1^e éd. 1970], 1993 ; Tome 3, *L'avènement de l'ère industrielle : 1789-années 1880*, Paris, Presses Universitaires de France, [1^e éd. 1976], 1993 ; Tome 4, *L'ère industrielle et la société d'aujourd'hui : Années 1880-1914*, vol.1, Paris, Presses Universitaires de France, [1^e éd. 1979], 1993.
- BROSSAULT (Colette), *Les intendants de Franche-Comté (1674-1790)*, Paris, La boutique de l'histoire, 1999.
- BRUGUIERE (Michel), *Administration et contrôle de l'économie, 1800-1914*, Genève, Droz et Paris, Champion, 1985.
- BURDEAU (François), *Libertés, libertés locales chéries ! L'idée de décentralisation administrative des jacobins au Maréchal Pétain*, Paris, Cujas, 1983.
- CANITROT (M.-A.), *Du droit au secours. Dans quelle mesure il existe en France*, Thèse de droit, Paris, 1912.
- CASTEL (Robert), « La question sociale commence en 1349 », *Vie sociale*, 1989, n°5, p. 9-25.
- *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1995.
 - « Les marginaux dans l'histoire », *L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, p. 32-42.
- CHARRUAUD (Benoit), *Louis Blanc, la République au service du socialisme. Droit au travail et perception démocratique de l'État*, thèse de droit, Université Robert Schumann, Strasbourg, 2008.
- CHASSAING (Jean-François), « Vagabondage et histoire du droit pénal. Synthèse sur le problème du Moyen Âge au XIX^e siècle » in AVON-SOLETTI (Marie-Thérèse) [dir.],

- Des vagabonds au SDF : approche d'une marginalité*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, 2002, p. 15-21.
- CHAUDRON (Émile), *L'assistance publique à Troyes à la fin de l'Ancien Régime et pendant la Révolution*, thèse Lettres, Paris, 1923, p. 45-46.
- CHEVALIER (Louis), *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris, pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon, 1978.
- CLEMENT (Alain), « La politique sociale de Turgot : entre libéralisme et interventionnisme », *L'actualité économique*, vol. 81, n° 4, décembre 2005, p. 725-745.
- COIFFIER (Joseph), *L'assistance publique dans la généralité de Riom au XVIII^e siècle*, Thèse de sciences politiques, Paris 1905.
- « Comment Bô voyait la mendicité en octobre 1793 », *Bulletin d'histoire de la sécurité sociale*, juillet 2003, n°48, p. 267-293.
- CONCHON (Anne), « Les transports intérieurs sous la Révolution : une politique de l'espace », *Annales historiques de la Révolution française*, n°352, avril-juin 2008, p. 5-28.
- CONDETTE-MARCANT (Anne-Sophie), *Bâtir une généralité, le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII^e siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001.
- CORMOULS-HOULÈS (Édouard), *L'assistance par le travail*, Thèse de droit, Toulouse, 1910.
- COULAUDON (Aimé), *Chezurat, dernier intendant de la Généralité de Riom et Province d'Auvergne (1774-1789)*, thèse de droit, Poitiers, 1932.
- CRESPIN (Hélène), *Les bureaux de bienfaisance dans le département de l'Aisne (an V-1953)*, Thèse de droit, Paris II Panthéon-Assas, 2003.
- DADA (Nadine), *Bibliographie pour servir à l'histoire de la sécurité sociale, de l'assistance et de la mutualité en France de 1789 à nos jours*, Bordeaux, Société des bibliophiles de Guyenne, 1980-1987.
- DANIEL (Christine) et TUCHSZIRER (Carole), *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.
- DEMIER (Francis), *Histoire des politiques sociales : Europe, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Seuil, 1996.
- DENOIX (Georges), *L'évolution historique de la prestation en nature et la réforme de 1903*, thèse en droit, Paris, 1904.
- DEPAUW (Jacques), « Pauvres, pauvres mendiants, mendiants valides ou vagabonds ? Les hésitations de la législation royale », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, 1974, tome XXI, p.401-418.
- DEWERPE (Alain), *Le monde du travail en France 1800-1950*, Paris, Armand Colin, 1989.
- DION-LOYE (Sophie), *Les pauvres et le droit*, Paris, PUF, 1997.
- DONZELOT (Jacques), *L'invention du social (essai sur le déclin des passions politiques)*, Paris, Fayard, 1984.
- DOUSSET (Christine), « Statistiques et pauvreté sous la Révolution et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n°280, 1990, p. 167-186.

- DREYFUS (Ferdinand), *L'assistance sous la Législative et la Convention*, Paris, Société nouvelle de librairie et d'édition, 1905.
- DUBUC (André), « Les luttes contre la mendicité dans la généralité de Rouen au XVIII^e siècle », in *Actes du 97^{ème} Congrès national des Sociétés savantes – Nantes 1972*, Histoire Moderne et contemporaine, tome I, Paris, 1977, p. 409-421.
- DUMONS (Bruno), POLLET (Gilles), *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994.
- DUPRAT (Catherine), *Usage et pratiques de la philanthropie. Pauvreté, action sociale et lien social à Paris, au cours du premier XIX^e siècle*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1996-1997.
- DUVEAU (Georges), *La vie ouvrière sous le second Empire*, Paris, Gallimard, 1946.
- EBEL (Edouard), *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^e siècle*, Paris, La Documentation française, 1999.
- EMMANUELLI (François-Xavier), *Un mythe de l'absolutisme bourbonien : l'intendance du milieu du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle*, Université de Provence, n°6 et Paris diffusion Honoré Champion, 1981.
- ESCUDIER (Jean-Louis), *Pour une histoire de la protection sociale en Languedoc-Roussillon*, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2006.
- ETIEVENT (Michel), *Fils d'usines : un siècle de mémoire industrielle et ouvrière en Savoie, 1850-1950*, La Ravoire, éd. Gap, 2005.
- EVEN (Pascal), *L'assistance et la charité à la Rochelle sous l'Ancien Régime (XVII^e et XVIII^e siècles)*, thèse Lettres Paris, 1986.
- EVARD (Sébastien), *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII^e siècle*, Paris, De Boccard, 2005.
- EWALD (François), *L'histoire de l'État providence*, Paris, Bernard Grasset, 1996.
- « De la bienfaisance à la solidarité ou la naissance de la protection sociale », in *Pauvretés*, Paris, Hachette, 1996, p. 98-118.
- FARCY (Jean-Claude), *Les paysans beaucerons au XIX^e siècle*, Chartres, Société archéologique d'Eure-et-Loire, 1989.
- FERDINAND-DREYFUS, « Du caractère des œuvres d'assistance par le travail. Ne sont-elles pas par essence des œuvres privées ? » in *Congrès international d'assistance, Recueil des travaux du Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée, tenu du 30 juillet au 5 août 1900*, vol.2, Paris, secrétariat du Congrès (Exposition universelle de 1900), 1900, p. 97-111.
- FIERRO (Alfred), PALLUEL-GUILLARD (André), TULARD (Jean), *Histoire et dictionnaire du Consulat et de l'Empire*, Paris, Robert Laffont, 1995.
- FORREST (Alan), *La révolution et les pauvres*, Paris, Perrin, 1986.
- FORTIN (Madeleine), *La charité et l'assistance à Montbéliard sous l'Ancien Régime*, Thèse de droit, Strasbourg, 1933.
- FORTUNET (Françoise), « Des ouvriers sans livret : des vagabonds du travail », in AVON-SOLETTI (Marie-Thérèse) [dir.], *Des vagabonds aux S.D.F. Approche d'une marginalité*. Saint Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, 2002, p. 205-212.
- FOUCAULT (Michel), *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 1972.

- *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.
- FROBERT (Ludovic), TIRAN (André), POTIER (Jean-Pierre) [dir.], *Économistes en Lyonnais, en Dauphiné et en Forez*, Lyon, Institut des sciences de l'homme, 2000.
- FURET (François) et OZOUF (Mona), *Dictionnaire critique de la révolution française*, Paris, Flammarion, 1992.
- GALLINATO (Bernard), « L'œuvre des jardins ouvriers à travers la *Réforme Sociale* » in AUBIN (Gérard), GALLINATO (Bernard) [dir.], *Les espaces locaux de la protection sociale*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2004, p. 247-266.
- *Le budget social d'une commune moyenne : Libourne (1810-1940)*, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, Bordeaux, 1984.
- GAUTHIER (Benoit), « Les relations entre le pouvoir central et les administrations locales sous la monarchie constitutionnelles (1789-1792) » in PERTUÉ (Michel) [dir.], *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 291-304.
- GEREMEK (Bronislaw), *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987.
- GIBERT, « Des divers modes d'assistance aux nécessiteux valides sans travail », in Congrès national d'assistance, *Deuxième Congrès national d'assistance tenu du 15 au 19 juin 1897 à Rouen et au Havre*, vol.1, Rouen, Imprimerie Cagniard, 1898, p.1-25.
- GIRARD (Louis), *La politique des travaux publics sous le 2nd Empire*, Paris, Armand Colin, 1952.
- *Les conseillers généraux en 1870*, Paris, PUF, 1967.
- GIRARD (René), *L'abbé Terray et la liberté du commerce des grains (1769-1774)*, Paris, PUF, 1924.
- GODECHOT (Jacques), *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1989.
- GODINEAU (Dominique), « Travail et politique à Paris pendant la Révolution : l'exemple des ateliers municipaux », *Annales historiques de la Révolution française*, n°263, 1986, p. 35-49.
- GUÉRIN (Louis), *L'intendant de Cypierre et la vie économique de l'Orléanais : 1760-1785*, thèse de droit, Paris, 1938.
- GUESLIN (André), « Les élites françaises face à la pauvreté au XIX^e siècle. Essai d'analyse » in ATD QUART MONDE, *Démocratie et pauvreté : du quatrième ordre au quart monde*, édition Quart Monde-Albin Michel, 1991, p. 516-533.
- *Gens pauvres et pauvres gens dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 1998.
- GUESLIN (André), GUILLAUME (Pierre), *De la charité médiévale à la sécurité sociale. Économie de la protection sociale du Moyen Age à l'époque contemporaine*, Paris, Éditions ouvrières, 1992.
- GUGLIEMI (Gilles J.) [dir.], *Histoire et service public*, Paris, Presses universitaires de France, 2004.
- GUILLAUME (Michel) [dir.], *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, tome 1 1780-1870, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1994.

- GUITTON (Christophe), « Le chômage entre question sociale et question pénale en France au tournant du siècle » in MANSFIELD (Malcolm), SALAIS (Robert), WHITESIDE (Noël), *Aux sources du chômage 1880-1914*, Paris, Belin, 1994.
- *Droit, action publique et travail : étude juridique des politiques d'insertion par le travail*, Thèse de droit, Paris, 1996.
 - « Travail et ordre social, une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et emploi*, 1998, n° 77, p. 15-39.
- GUTTON (Jean-Pierre), *La société et les pauvres : l'exemple de la généralité de Lyon 1534-1789*, Paris, Les Belles Lettres, 1971.
- GUYADER Josseline, « Un remède à l'exclusion : ateliers de charité et « grenier d'abondance » à Toulouse (1729-1790) », *Revue historique de droit français et étranger*, tome 78, juillet-septembre 2000, p. 591-614.
- HABAULT Gabriel, *La corvée royale au XVIII^e siècle*, Thèse de droit, Paris, 1903.
- HAROUEL (Jean-Louis), *Les ateliers de charité dans la province de Haute-Guyenne*, Paris, PUF, 1969.
- HATZFELD (Henri), *Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940*, Nancy, PUN, 1989.
- HAURIOU (Maurice), « Des services d'assistance », *Revue d'économie politique*, 1891, p. 615-623.
- *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, Larose et Forcel, 2^e éd. 1893.
- HENRY (Ernest), *Traité pratique des chemins vicinaux*, Paris, Librairie polytechnique Baudry et Compagnie, 1897.
- HENRY (Pierre), *Histoire des Préfets*, Paris, Nouvelles éditions Latines, 1950.
- HESSE (Jean-Philippe), « La politique sociale municipale nantaise de 1830 à 1870 », in Guy Petit et Yannick Marec (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, éd. de l'Atelier, 1996, p. 115-129.
- HINCKER François, *Les français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971.
- HORDERN (Francis), « 1848 – L'exercice du droit au travail », in *Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Quimper, Calligrammes, 1988, p. 31-42.
- « Le droit des indigents aux secours. Naissance de l'assistance publique, 1880-1914 » in ATD QUART MONDE, *Démocratie et pauvreté : du quatrième ordre au quart monde*, édition Quart Monde-Albin Michel, 1991, p.535-549.
- HUBERT-VALLEROUX (Paul), *La charité avant et depuis 1789 dans les campagnes de France*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1890.
- HUFTON (Olwen Hazel), *The poor of Eighteenth-century France. 1750-1789*, Oxford, Clarendon press, 1974.
- IMBERT (Jean), *Le droit hospitalier de la Révolution et de l'Empire*, Paris, Recueil Sirey, 1954.
- « Les pauvres sous la Révolution : projets et réalités » in ATD QUART MONDE, *Démocratie et pauvreté : du quatrième ordre au quart monde*, édition Quart Monde-Albin Michel, 1991, p. 167-177.
- IMBERT (Jean) [dir.], *La protection sociale sous la révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1990.

- JOURDAN (Jean), *Les bureaux de placement d'après la loi du 14 mars 1904*, Thèse de droit, Paris, 1904.
- JOURDAN (Maurice), *De l'intervention des pouvoirs publics en matière d'assistance par le travail*, Thèse de droit, Paris, 1901.
- KAPLAN (Steven L.), *Le pain, le peuple et le roi. La bataille du libéralisme sous Louis XV*, Paris, Perrin, 1986.
- KNIBIEHLER (Yvonne), « Caractères spécifiques de la pauvreté féminine aux XIX^e et XX^e siècles », in ATD QUART MONDE, *Démocratie et pauvreté : du quatrième ordre au quart monde*, édition Quart Monde-Albin Michel, 1991, p. 232-240.
- L'administration de la France sous la révolution*, Genève, Droz, 1992.
- L'HUILLIER (Fernand), *La lutte ouvrière à la fin du second Empire*, Paris, Armand Colin, 1957.
- LABROUSSE (Ernest), *Esquisse du mouvement des prix et des revenus en France au XVIII^e siècle*, Paris, Dalloz, 1933.
- LAPLAGNE (Dominique), *L'assistance publique dans le département de la Dordogne au XIX^e siècle d'après les délibérations du Conseil Général, 1800-1914*, thèse de doctorat en droit, Bordeaux IV, 2003.
- LAROQUE (Michel) [dir.], *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1999.
- LARRERE (Catherine), *L'invention de l'économie au XVIII^e siècle. Du droit naturel à la physiocratie*, Paris, PUF, 1992.
- LAUGIER (Lucien), *Un ministère réformateur sous Louis XV. Le triumvirat 1770-1774*, thèse d'histoire, Montpellier, 1972
- LAUVRAY (Mathieu), *Le département et l'assistance publique au XIX^e siècle : l'exemple des Basses-Pyrénées (1800-1914)*, thèse de droit, Bordeaux, 2007.
- LAVIGNE (Pierre), *Le travail dans les constitutions françaises, 1789-1945*, Thèse de droit, Paris, 1946.
- LE CLERE (Bernard) et WRIGHT (Vincent), *Les préfets sous le second Empire*, Paris, Armand Colin, 1973.
- LE CROM (Jean-Pierre), *Deux siècles de droit du travail. L'histoire par les lois*, Paris, édition de l'Atelier, 1998.
- LE GOFF (Jacques), *Du silence à la parole : une histoire du droit du travail de 1830 à nos jours*, Rennes, PUR, 2004.
- LECOQ (Marcel), *L'assistance par le travail en France*, Thèse de droit, Paris, 1900.
- LEFEBVRE (Georges), *Questions agraires au temps de la Terreur*, Paris, éditions du C.T.H.S., 1989.
- LEGENBRE (Pierre), *Trésor historique de l'État en France. L'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992.
- LENIAUD-DALLARD (Flavie), « L'assistance sous le Consulat et l'Empire », *107^e Congrès national des Sociétés savantes*, 1982, p. 105-117.
- Les questions sociales au Parlement (1789-2006)*, Paris, Comité d'histoire parlementaire et politique, 2006.
- Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Quimper, Calligrammes, 1988.

- LESPINET-MORET (Isabelle), *L'office du travail, 1891-1914 : la République et la réforme sociale*, Rennes, PUR, 2007.
- LEVASSEUR (Émile), *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France avant 1789*, Paris, Rousseau, 1900-1901.
- LÉVÊQUE (Pierre), « Les notables devant les problèmes de l'indigence dans une province française (Bourgogne) au milieu du XIX^e siècle » in ATD QUART MONDE, *Démocratie et pauvreté : du quatrième ordre au quart monde*, édition Quart Monde-Albin Michel, 1991, p. 503-515.
- LE YONCOURT (Tiphaine), *Le préfet et ses notables en Ile-et-Vilaine au XIX^e siècle. 1814-1914*, Paris, LGDJ, 2001.
- LHERITIER (Michel), *Tourny, intendant de Bordeaux*, Félix Alixan, Paris, 1920.
- LINOTTE (Didier), *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse de droit, Bordeaux, 1975.
- LUCIANI (Jean), *Le chômage au XIX^e siècle*, thèse de doctorat de troisième cycle, économie des ressources humaines, 1985.
- MAILLARD (Henri), *La théorie du droit au travail en France*, Thèse de droit, Paris, 1912.
- MAITRE (Léon), *Histoire administrative des anciens hôpitaux de Nantes*, Marseille, Laffitte reprints, 1981.
- MALGOUYAT (Anne), « L'école de Le Play face à l'assistance par le travail (1881-1914) », in AUBIN (Gérard), DELBREL (Yann) et GALLINATO-CONTINO (Bernard) [dir.], *Assistance et assurance : heurs et malheurs de la protection sociale en France*, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, Paris, 2008, p. 343-364.
- MANNONI (Stefano), *Une et indivisible, storia dell'accentramento amministrativo in Francia. I, La formazione del sistema (1661-1815)*, Milano, Giuffrè, 1994.
- *Une et indivisible, storia dell'accentramento amministrativo in Francia. II Dalla contestazione al consolidamento*, Milano, Giuffrè, 1996.
- MAREC (Yannick), « Pauvres et miséreux à Rouen dans la première moitié du XIX^e siècle », in *Marginalité, déviance, pauvreté en France XIV^e-XIX^e siècles*, Cahiers des annales de Normandie, Caen, 1981, p. 143-170.
- « Misère, pauvreté et institutions sociales : l'exemple de Rouen au 19^{ème} siècle », *Vie sociale*, mai-juin 1989, n° 5/6, p. 97-105.
 - « La dimension originale de l'expérience rouennaise de protection sociale au XIX^e siècle » in AUBIN (Gérard), GALLINATO (Bernard) [dir.], *Les espaces locaux de la protection sociale*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2004, p. 389-396.
 - *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen (1796-1927) : expériences locales et liaisons nationales*, Paris, La Documentation française, 2002.
- MARION (Marcel), *Dictionnaire des Institutions de la France XVII^e-XVIII^e siècle*, Paris, Picard, 1989.
- MARJOLIN (Robert), « Les troubles provoqués en France par la disette de 1816-1817 », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, 1933, p. 423-460.
- MARTIN (Marie-Madeleine), *Les doctrines sociales en France et l'évolution de la société française du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Ed. du Conquistador, 1963.

- MATHIEZ (Albert), *La Révolution française*, Paris, Armand Colin, 1963.
- MERGEY (Anthony), *L'État des physiocrates : autorité et décentralisation*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2010.
- MERRIEN (François-Xavier) [dir.], *Face à la pauvreté : l'occident et les pauvres, hier et aujourd'hui*, Paris, édition de l'Atelier, 1994.
- MESTRE (Jean-Louis), *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime : le contentieux des communautés de Provence*, Paris, Librairie de droit et de jurisprudence, 1976.
- MEUNIER (Marcel), *Le régime administratif des chemins vicinaux ordinaires*, thèse de droit, Paris, 1937.
- MOLLAT (Michel), *Les pauvres au Moyen Age*, Paris, Hachette, 1978.
- MONNIER (Alexandre), *Histoire de l'assistance publique dans les temps anciens et modernes*, Paris, Guillaumin, 1866.
- MONNIER (François), *Les marchés de travaux publics dans la généralité de Paris*, Paris, L.G.D.J., 1984.
- MOREAU (Jacques) et VERPEAUX (Michel) [dir.], *Révolution et décentralisation : le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, Economica, 1992.
- MOSSER (Françoise), *Les intendants des finances au XVIII^e siècle. Les Lefèvre d'Ormesson et le département des impositions (1715-1777)*, librairie Droz, Genève-Paris, 1978.
- MOULLIER (Igor), « Une recomposition administrative : le bureau des subsistances, de l'Ancien Régime à la fin du Premier Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n°352, avril-juin 2008, p. 29-51.
- MOURRE (Michel) [dir.], *Dictionnaire encyclopédique d'histoire*, 5 vol., Paris, Bordas, 1996.
- NECKER (Jacques), *De l'administration des finances*, 3 vol., s.l., s.n., 1784.
- NICOLAS (Jean), *La rébellion française. Mouvements populaires et conscience sociale, 1661-1789*, Paris, Gallimard, 2008.
- NOIRIEL (Gérard), *Les ouvriers dans la société française, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, 1986.
- Œuvres de Turgot et documents le concernant*, 5 vol., Paris, Félix Alcan, 1913-1923.
- OLIVIER-MARTIN (François), *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, Loysel, 1988.
- *La police économique de l'Ancien Régime*, Paris, Loysel, 1988.
- PARIAS (Louis-Henri) [dir.], *Histoire générale du travail : l'ère des Révolutions (1765 – 1914)*, Paris, Nouvelle librairie de France, 1960.
- PASSERON (Jean-Claude), REVEL (Jacques) [dir.], *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2005.
- PAULTRE (Christian), *La répression de la mendicité et du vagabondage sous l'Ancien Régime*, Thèse de droit, Paris, 1906.
- PERTUÉ (Michel) [dir.], *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998.
- PETIT (Guy) et MAREC (Yannick) [dir.], *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, éd. de l'Atelier, 1996, p. 115-129.

- PETOT (Jean), *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées (1599-1815)*, Paris, Rivière, 1958.
- PINKNEY (D.H.), « Les ateliers de secours à Paris (1830-1831) : précurseurs des ateliers nationaux de 1848 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°12, 1965, p. 65-70.
- PLESSIS (Alain), *Nouvelle histoire de la France, De la fête impériale au Mur des fédérés*, Paris, Seuil, 1972.
- PLONGERON (Bernard) et GUILLAUME (Pierre) [dir.], *De la charité à l'action sociale. Religion et société*, Paris, Éditions du CTHS, 1995.
- POIRIER (Jean-Pierre), *Turgot, laissez-faire et progrès social*, Perrin, Paris, 1999.
- POITRINEAU (Abel), *Ils travaillaient la France : métiers et mentalités au XVI^e et XIX^e siècle*, Paris, A. Colin, 1992.
- *Remues d'hommes : essai sur les migrations montagnardes en France au XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, Aubier Montaigne, 1982.
 - *La vie rurale en Basse-Auvergne au XVIII^e siècle (1726-1789)*, Paris, thèse pour le doctorat ès lettres, 1966.
- PONGY-SALANE (Jacqueline), *La politique sociale du département du Lot-et-Garonne au XIX^e siècle*, thèse de droit, Bordeaux, 2002.
- PRAT DE LESTANG (Eugène de), *Des chemins publics en droit romain. Des chemins vicinaux sous le droit coutumier et la législation actuelle*, thèse de droit, Toulouse, 1881.
- PROCACCI (Giovanna), *Gouverner la misère : la question sociale en France (1789-1848)*, Paris, Seuil, 1993.
- PURIERE (Aurélien), *Assistance sociale et contrepartie : actualité d'un débat ancien*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- RANGEON (François), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Économica, 1986.
- REBÉRIOUX Madeleine, « Du Comité de mendicité au Rapport Barère : continuité et évolution » in ATD QUART MONDE, *Démocratie et pauvreté : du quatrième ordre au quart monde*, édition Quart Monde-Albin Michel, 1991, p. 73-85.
- REVERDY (Georges), *Les Travaux publics en France 1817-1847*, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, Paris, 2004.
- RIOUX (Jean-Pierre), *La révolution industrielle, 1780-1880*, Paris, Seuil, 1971.
- ROCHAIX (Maurice), *La question hospitalière de la fin de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Berger-Levrault, 1996.
- ROIFF (Camille), *De l'institution des dépôts de mendicité et ses résultats*, Thèse de droit, Paris, 1912.
- ROMAN (Diane), *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, LGDJ, 2002.
- ROSANVALLON (Pierre), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.
- *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992.
- ROUSSY (Damien), *La politique d'assistance publique de la ville de Bordeaux sous la III^e République*, thèse de droit, Bordeaux, 2005.
- SAINT-MARTIN (P.), *La mendicité à Besançon principalement au XVIII^e siècle*, Thèse de droit, Dijon, 1910.

- SALAI (Robert), « La flexibilité économique et la catégorie « chômeur » : quelques enseignements de l'histoire », In *Les sans emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Quimper, Calligrammes, 1988, p. 81-111.
- SALAI (Robert), BAVEREZ (Nicolas) et REYNAUD (Bénédicte), *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF, 1999.
- SALY (Pierre), *La politique des grands travaux en France, 1929-1939*, New-York, Arno Press, 1977.
- SASSIER (Philippe), *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique : XVI^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1990.
- SCHALLER (François), *De la charité privée aux droits économique et sociaux des citoyens*, Paris, La Baconnière, 1950.
- SCHNAPPER (Bernard), « La répression du vagabondage et sa signification historique du XIV^e au XVIII^e siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, 1985, n°2, p.143-157.
- SCHNERB (Robert), « La répartition des impôts directs à la fin de l'Ancien Régime », *Revue d'histoire économique et sociale*, n°38, 1960, p. 129-145.
- SÉGALA (Solange), « Un exemple d'administration révolutionnaire : l'activité de l'administration départementales des Bouches-du-Rhône (1790-1792) » in PERTUÉ (Michel) [dir.], *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 145-153.
- SOBOUL (Albert), *Précis d'histoire de la Révolution française*, Paris, Éditions Sociales, 1975.
- *Problèmes paysans de la Révolution : 1789-1848*, Paris, F.Maspero, 1976.
- SOCHE (Madeleine), « L'assistance par le travail de Perpignan : la métamorphose d'une œuvre philanthropique en œuvre sociale (1894-1928) », in Jean-Louis Escudier, *Pour une histoire de la protection sociale en Languedoc-Roussillon*, Comité d'histoire de la sécurité sociale, Paris, 2006, p. 58-97.
- STORA-LAMARRE (Annie), *La République des faibles*, Paris, Armand Colin, 2005.
- SUEUR (Jean-Jacques), « Les conceptions économiques des membres de la constituante 1789-1791 », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1989, p. 785-812.
- TANGHE (Fernand), *Le droit au travail entre histoire et utopie, 1789-1848-1989 : de la répression de la mendicité à l'allocation universelle*, Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint Louis, 1989.
- THEVENIAU-MULLER (Martine), *Le pointage ou le placement : histoire de l'ANPE*, Paris, L'harmattan, 1991.
- THOMAS (Yves), « Les politiques d'assistance des départements de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise sous la III^e République (1870-1914) » in AUBIN (Gérard), GALLINATO (Bernard) [dir.], *Les espaces locaux de la protection sociale*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2004, p. 89-134.
- THUILLIER (André), *Économie et société nivernaise au début du XIX^e siècle*, Paris, Mouton, 1974.

- THUILLIER (Guy), *Aux origines de l'administration sociale : le rapport de la mendicité de Loménie de Brienne en 1775*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 2003.
- *Préfets et mendiants : le dépôt de mendicité de la Nièvre (1808-1820)*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2002.
 - *La mendicité en Nivernais. Débats et pratiques (1840-1860)*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2001.
- TOPALOV (Christian), *Naissance du chômeur. 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.
- « Langages de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, n°23, juin 1996, p. 30-52.
- TULARD (Jean), « Peut-on parler d'une politique sociale de Napoléon ? », *107^e Congrès national des Sociétés savantes*, 1982, p. 221-224.
- TULARD (Jean) [dir.], *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1987.
- TULARD (Jean) [dir.], *Dictionnaire du Second Empire*, Paris, Fayard, 1995.
- VALLÉE (Jules), *Les dépôts de mendicité. Leur utilisation comme moyen d'assistance*, thèse de droit, Paris, 1908.
- VALRAN (Gaston), *Misère et charité en Provence au XVIII^e siècle : essai d'histoire sociale*, Paris, A. Rousseau, 1899.
- VERLEY (Patrick), *Nouvelle histoire économique de la France contemporaine ; Tome 2. L'industrialisation (1830-1914)*, Paris, La Découverte, 1995.
- VERNIER (Olivier), *D'espoir et d'espérance. L'assistance privée dans les Alpes-Maritimes au XIX^e siècle (1814-1914). Bienfaisance et entraide sociale*, Nice, éd. Serre, 1993.
- « Assistance ou prévention : les œuvres de placement dans les Alpes-Maritimes au XIX^e siècle » in PLONGERON (Bernard) et GUILLAUME (Pierre) [dir.], *De la charité à l'action sociale. Religion et société*, Paris, Éditions du CTHS, 1995.
 - « Le bureau de bienfaisance et œuvre de la miséricorde de Nice, un espace sociale de protection sociale exorbitant du droit commun (1860-1941) » in AUBIN (Gérard), GALLINATO (Bernard) [dir.], *Les espaces locaux de la protection sociale*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 2004, p. 321-334.
- VIDALENC (Jean) et alii, *Les préfets en France (1800-1940)*, Paris-Genève, Droz, 1978.
- VIÉ (Jean-Michel), « L'administration locale de la France de 1789 à 1799 » in PERTUÉ (Michel) [dir.], *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 131-143.
- VIGNON (Eugène-Jean-Marie), *Études historiques sur l'administration des voies publiques en France avant 1790*, Paris, Dunod éditeur, 1862.
- VISSOL (Thierry), « Pauvreté et lois sociales sous la révolution française 1789-1794 : analyse d'un échec », in SERVET Jean-Michel (dir.), *Idées économiques sous la révolution 1789-1794*, Lyon, Presse universitaire de Lyon, 1989, p. 257-305.
- VIVIER (Nadine), DAUPHIN (Noëlle), PECOUT (Gilles), WACHÉ (Brigitte), *Dictionnaire de la France du XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 2002.
- WEULERSSE (Georges), *La physiocratie sous les ministères de Turgot et de Necker, 1774-1781*, Paris, PUF, 1950.

- *La physiocratie à la fin du règne de Louis XV, 1770-1774*, Paris, PUF, 1959.
- *La physiocratie à l'aube de la Révolution, 1781-1792*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1985.

WILLARD (Claude) [dir.], *La France ouvrière : histoire de la classe ouvrière et du mouvement ouvrier*, Tome 1, *Des origines à 1920*, Paris, édition ouvrières, 1995.

YON (Jean-Claude), *Le Second Empire, Politique, société, culture*, Paris, Armand Colin, 2004.

2. OUVRAGES ET ARTICLES RELATIFS AU DAUPHINÉ

AUZIAS-TURENNE (Charles), « Un mode d'assistance par le travail », *Revue catholique des institutions et du droit*, 2^{ème} série, Tome 15, 1895, p. 67-73.

AVEZOU (Robert), « Frédéric Taulier, maire de Grenoble (1845- ; 1849-1851) », in ESMONIN (Edmond) [et alii] *La Révolution de 1848 dans le département de l'Isère*, Grenoble, Comité départementale du Centenaire de la révolution, 1949, p. 459-478.

BARRAL (Pierre), *Le département de l'Isère sous la troisième République, 1870-1940 : histoire politique et sociale*, Paris, Armand Colin, 1962.

- « Dauphiné, Languedoc, Lorraine, trois applications du modèle départemental » in CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994, p. 63-70.

BASQUE (Maurice), *L'assistance aux pauvres dans le Dauphiné rural du XVII^e siècle : l'exemple du diocèse de Die*, Roncton (Canada), Faculté des arts, 1986.

BELMONT (Alain), *Des ateliers au village, les artisans ruraux en Dauphiné sous l'Ancien Régime*, 2 vol., Grenoble, PUG, 1998.

BERNARD (Jean-Pierre) [et alii], *Les drômois sous napoléon (1800-1815)*, Crest, Notre Temps, 1999.

BERNARD (Michel), « Revendications et aspirations du Bas-Clergé dauphinois à la veille de la Révolution », *Cahiers d'histoire*, n°4, 1956, p. 327-346.

BLANCHARD (Marcel), « Une émeute ouvrière dans l'Isère en 1819 », *Revue d'histoire de Lyon*, Tome 13, 1914, p. 271-291.

BLIGNY (Bernard) [dir.], *Histoire du Dauphiné*, Toulouse, Privat, 1973.

BONNIN (Bernard), *La terre et les paysans en Dauphiné au XVII^e siècle : 1580-1730*, Thèse d'histoire, Lyon, 1979.

BONNIN (Bernard), « De la Province au département : problèmes, étapes », in CHOMEL (Vital) [textes réunis par], *Les débuts de la révolution française en Dauphiné 1788-1791*, Grenoble, PUG, 1988, p. 259-276.

- [dir.], *L'intendance de Dauphiné en 1698 : édition critique du mémoire rédigé par l'intendant Etienne-Jean Bouchu "pour l'instruction du duc de Bourgogne"*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 2005.
 - « Le Dauphiné à la veille de la Révolution : formes de l'économie et structures sociales » in CHOMEL (Vital) [textes réunis par], *Les débuts de la révolution française en Dauphiné 1788-1791*, Grenoble, PUG, 1988, p. 9-31.
- BOUDON (Jean) et ROUGIER (Henri) [dir.], *Histoire du Dauphiné, Des Pays et des Hommes*, Lyon, Horvath, 1992.
- BOUVILLE (Jean-Luc), « Les conseillers généraux de l'Isère au XIX^e siècle (1830-1870) » in CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994, p. 495-500.
- BRUN-JANSEN (Marie-Françoise), *Le conseil de préfecture de l'Isère. An VIII-1926*, Grenoble, CHRESI, 1981.
- « Le préfet de l'Isère et son conseil de préfecture de l'an VIII à 1926 » in CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994, p.543-549.
- BUISSON (Françoise), *La vie municipale à Valence au XVIII^e siècle*, Thèse de droit, Valence, 1941.
- CHABERT (Dehlia), « Aider les victimes de catastrophes naturelles : deux siècles d'intervention étatique en Dauphiné (XVIII^e-XIX^e siècles) », *La Pierre et l'Écrit. Revue d'histoire et du patrimoine en Dauphiné*, 2007, n°18, p. 103-125.
- CHAGNY (Marcelle), *Aspect de la vie quotidienne en Isère du XVIII^e siècle au début du XX^e siècle : se nourrir*, Grenoble, Centre régional de documentation pédagogique, 1982.
- CHAGNY (Robert) [textes réunis par], *Aux origines provinciales de la Révolution*, Grenoble, PUG, 1990.
- « La mutualité à Grenoble sous la monarchie de juillet et la seconde République », in *Piémont et Alpes françaises au milieu du XIX^e siècle*, Grenoble, Centre de recherche d'histoire de l'Italie et des pays alpins, 1979, p. 23-80.
 - « La mutualité française au XIX^e siècle. L'exemple du département de l'Isère », *Cahiers de l'Institut de recherches marxistes*, n°33, 1988, p. 63-84.
 - « Printemps 89... ou comment les Dauphinois sans y avoir été invités, ont exprimé leurs doléances » dans Vital Chomel, *les débuts de la Révolution française en Dauphiné*, Presses universitaires de Grenoble, 1988.
 - « L'Isère à la fin de la Révolution Un inédit de Berriat-Saint-Prix : la statistique du département » in CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994, p. 179-191.
 - « De la province à la nation, le Dauphiné dans la Révolution », in CHOMEL (Vital) [dir.], *Dauphiné, France. De la principauté indépendante à la province (XII^e-XVIII^e siècle)*, Grenoble, PUG, 1999.

- « La politique municipale d'assistance à Grenoble au XIX^e siècle », *La Pierre et l'Écrit. Revue d'histoire et du patrimoine en Dauphiné*, 2006, n°17, Grenoble, p. 195-218.
- CHAIX (Anne-Marie), *Révolution et contre-révolution dans les Hautes-Alpes et le Midi (1789-1794)*, Oraison, s.n., 1992.
- CHAPUIS-MACHU (Hélène), *Les dépôts de mendicité dans la généralité de Grenoble 1764-1792*, TER histoire et histoire des arts, Université des sciences sociales de Grenoble, 1980.
- CHEVALIER (Jules), « Souvenirs du consulat et de l'Empire dans le département de la Drôme », *Bulletin de la Société statistique de l'Isère*, 4^{ème} série, Tome 7, 1904, p. 191-431.
- CHEVALIER (Ulysse), *Essai historique sur les hôpitaux et les institutions charitables de la ville de Romans*, Valence, Chenevrièr et chavet, 1865.
- CHIANEA (Gérard), *La condition juridique des terres en Dauphiné au XVIII^e siècle (1700-1789)*, Paris, Mouton, 1969.
- « Des institutions dauphinoises aux institutions iséroises : la fin de l'hégémonie grenobloise », in CHOMEL (Vital) [textes réunis par], *Les débuts de la révolution française en Dauphiné 1788-1791*, Grenoble, PUG, 1988, p. 277-285.
- « Institutions dauphinoises, pré-révolution et identité provinciale » in CHOMEL (Vital) [textes réunis par], *Les débuts de la révolution française en Dauphiné 1788-1791*, Grenoble, PUG, 1988, p. 33-49.
- CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994.
- CHOMEL (Vital), « De la charité à la philanthropie : l'assistance à Grenoble 1600-1814 », *Cahiers d'histoire* Tome 31, 1986, Lyon, p. 171-180.
- [textes réunis par], *Les débuts de la révolution française en Dauphiné 1788-1791*, Grenoble, PUG, 1988.
- « Le département et l'assistance au XIX^e siècle » in CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994, p. 253-259.
- COMTE (André), *Histoire de Bourgoin, des origines à la Révolution*, Bourgoin, Paillet, 1947.
- COURTECUISSÉ (Claire), « Les enjeux historiques : évolution de la notion d'intérêt public local », in Nicolas Kada [dir.], *L'intérêt public local : regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, 2009, p. 15-26.
- CRUBELLIER (Maurice), « Le Briançonnais à la fin de l'Ancien Régime », *Revue de Géographie Alpine*, Tome 36, 1948, p. 259-299 et 335-371.
- CUGNETTI (Patrice), *L'Hôpital de Grenoble des origines à la fin du Second Empire : XI^e siècle-1870*, thèse de droit, Grenoble II, 1978.
- DUMOND (Catherine), *Le bureau de bienfaisance de Voiron (1808-1914)*, TER Université Grenoble II, UFR Sciences humaines, 1994.

- ÉGRET (Jean), *Le Parlement du Dauphiné et les affaires publiques dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle* ; Tome 1, *L'opposition parlementaire (1756-1775)*, Grenoble et Paris, Arthaud, 1942 ; Tome 2, *Le Parlement et la révolution dauphinoise (1775-1790)*, Grenoble et Paris, Arthaud, 1942.
- *Les derniers États de Dauphiné (Romans, Septembre 1788-janvier 1789)*, Grenoble-Paris, Arthaud, 1942.
- ESMONIN (Edmond), *Les intendants du Dauphiné des origines à la Révolution*, Grenoble, Allier père et fils, 1923.
- [et alii], *La Révolution de 1848 dans le département de l'Isère*, Grenoble, Comité départementale du Centenaire de la révolution, 1949.
- FARAGUT (Catherine) et MARCEL (Régine), *La presse drômoise de 1750 à 1980*, Valence, Archives départementales de la Drôme, 1981.
- FAUCHER (Benjamin), « Le Conseil général du département de la Drôme sous le premier Empire et les questions économiques », *Revue de géographie alpine*, Tome 6, 1918, p. 447-467.
- « Les traditions administratives de la fin du XVIII^e siècle chez un préfet du Premier Empire », *Comité des Travaux Historiques et Scientifiques – Section d'Histoire Moderne et Contemporaine*, fascicule 7, Paris, 1922, p. 165-177.
- FAVIER (René), « L'Église et l'assistance en Dauphiné sous l'Ancien Régime : la vingt-quatrième des pauvres », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 31, juillet-septembre 1984, p. 448-464.
- *Les villes du Dauphiné au XVII^e et XVIII^e siècles*, Grenoble, PUG, 1993.
 - « De la province de Dauphiné aux départements des Hautes-Alpes, de la Drôme et de l'Isère : continuité et ruptures » in CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994, p. 79-92.
 - « La monarchie d'Ancien Régime et l'indemnisation des catastrophes naturelles à la fin XVIII^e s. : l'exemple du Dauphiné », in FAVIER (René) (dir.), *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Grenoble, Publication de la MSH-Alpes, 2002, p. 71-104.
- FONTAINE (Laurence), *Pouvoirs, identités et migrations dans les hautes vallées des Alpes occidentales (XVII^e-XVIII^e siècle)*, Grenoble, PUG, 2003.
- FROGER (Jérôme), *Le personnel dirigeant de la Révolution française en Isère : les communes du district de la Tour du Pin, 1788-1799*, thèse d'histoire, Grenoble, 1995.
- GAUTIER (Andrée), *Les ouvrières du textile dans le Bas-Dauphiné sous la III^e République, travail et luttes de femmes*, Lyon, PUL, 1983.
- GODEL (Jean), « La Révolution française et le clergé dauphinois. 1788-1791 », CHOMEL (Vital) [textes réunis par], *Les débuts de la révolution française en Dauphiné 1788-1791*, Grenoble, PUG, 1988.
- GOLLETY (Yves), *Tentatives d'organisations provinciales en Dauphiné 1779-1787 : L'Assemblée provinciale de 1787*, Voiron, Baratier et Mollaret, 1885.
- GOUT (Catherine), *La liberté de la presse en Dauphiné de la pré-révolution dauphinoise à la chute du Second Empire*, Thèse de droit, Grenoble, 1991.

- GRANET-BISSET (Anne-Marie), *La route réinventée : les migrations des queyrassins aux XIX^e et XX^e siècles*, Grenoble, PUG, 1994.
- GRAS (Albin), *Deux années de l'histoire de Grenoble 1792-1794*, Grenoble, imp. Maisonville, 1850.
- GUÉDEL (Jean), « Le droit au travail et la lutte contre le chômage à Grenoble en 1848 », *Bulletin de l'Académie delphinale*, n°6, 1935, p. 159.
- « La vie économique en Dauphiné sous la Révolution », *Bulletin de la société d'archéologie de la Drôme*, Tome 66, 1937-1938, p. 342-343.
- GUILLAUME (Paul), *La période révolutionnaire : le Consulat, l'Empire, la Restauration dans les Hautes-Alpes (1790-1830). Analyse des délibérations du Directoire, des arrêtés des préfets, etc.*, Gap, s.n. 1895.
- *Recueil des réponses faites par les communautés de l'élection de Gap au questionnaire envoyé par la commission intermédiaire des États du Dauphiné*, Paris, imprimerie nationale, 1908.
 - « La situation économique du département des Hautes-Alpes en 1801 », *Bulletin de la Société d'étude des Hautes-Alpes*, Tome 32, 1913, p. 187.
- HICKEY (Daniel), *Le Dauphiné devant la monarchie absolue : le procès des tailles et la perte des libertés provinciales, 1540-1640*, Grenoble, PUG, 1993.
- HUET (Philippe), « La vie administrative d'un bourg de montagne en Dauphiné : Mensen-Trièves » in PERTUÉ (Michel) [dir.], *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 179-199.
- IBARROLA (Jésus) *Structure sociale et fortune mobilière et immobilière à Grenoble en 1847*, Paris, Mouton, 1965.
- *Structure sociale et fortune de la campagne proche de Grenoble en 1847*, Paris, Mouton, 1966.
 - *Structure d'une population active de type traditionnel, Grenoble 1848*, Paris, Mouton, 1968.
 - *Recherche sur la société grenobloise vers le milieu du XIX^e siècle à partir des tables des successions et des absences*, Paris, Mouton, 1971.
- KISLIAKOFF (Nadia), « Les ponts et chaussées en Dauphiné pendant l'intendance de Fontanieu : le service des routes », in *Questions administratives dans la France du XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1965.
- LÉON (Pierre), *La naissance de la grande industrie en Dauphiné (fin du XVII^e siècle-1869)*, 2 vol., Paris, PUF, 1954.
- « Les grèves de 1867-1870 dans le département de l'Isère » in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre-décembre 1954, p. 272-300.
- LETONNELIER (Gaston), « Les cahiers de doléances en Dauphiné », *Bulletin de l'Académie delphinale*, 6^{ème} série, tome 5, 1934, p.77-129.
- LHUISSIER (Anne), « Le restaurant sociétaire de Grenoble sous la Seconde République », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 26-27, 2003, p. 85-110.
- MATHIEU (Martial), *Des libertés delphinales aux droits de l'Homme (1349-1789). Essai sur la condition juridique des gouvernés*, thèse de droit, Grenoble, 2001.
- « Entre Code civil et philanthropie : Frédéric Taulier ou le rêve d'un modèle grenoblois de solidarité municipale » in HAKIM (Nader), MALHERBE (Marc) [dir.]

- Thémis dans la cité. Contribution à l'histoire contemporaine des facultés de droit et des juristes*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, p. 15-29.
- MEZIÈRE (Christine), *Le dépôt de mendicité de l'Isère (1784-1817)*, TER d'histoire contemporaine, université Grenoble II Pierre Mendès-France, 1994.
- MIARD (Victor), *La Mure et la Matheysine à travers l'histoire*, Bellegarde, imprimerie Sadag, 1965.
- MONTERGNOLE (Bernard), « Un préfet sous la Monarchie de Juillet : Charles Pellenc » in CHIANEA (Gérard), CHAGNY (Robert) et DEREYMEZ (Jean-William) [textes réunis par], *Le département, hier, aujourd'hui, demain. De la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, PUG, 1994, p. 537-541.
- MULLER (Claude), *Le Dauphiné : Berceau de la solidarité*, Grenoble, PUG, 2005.
- NICOLAS (Jean), *La Révolution française dans les Alpes : Dauphiné et Savoie (1789-1799)*, Toulouse, Privat, 1989.
- NORBERG (Kathryn), *Rich and poor in Grenoble 1600-1814*, Berkeley Los Angeles, University of California press, 1985.
- PATUREL (Valérie), *Les pauvres de Grenoble au début du XVIII^e siècle*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Grenoble II, 1989.
- PECCOUD (Patricia), *Ville et délinquance : l'exemple de Grenoble au XIX^e siècle (1789-1914)*, thèse de droit, Université Pierre-Mendès France, Grenoble, 2001.
- « La délinquance des vagabonds en Isère au XIX^e siècle. Les formes de la répression d'une marginalité » in AVON-SOLETTI (Marie-Thérèse) [dir.], *Des vagabonds au SDF : approche d'une marginalité*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, 2002, p. 213-229.
- PELLENC, GUEYMARD, CHARVET, PILOT, GRAS, *Statistiques générales du département de l'Isère*, Grenoble, Allier, 1846.
- PERONNET (Michel), Herrero (Daniel), *La Révolution dans le département de l'Isère 1789-1799*, Le Coteau, Horvath, 1988.
- PERRIN (Jacqueline), *L'enquête de 1848 sur le travail en Isère*, Grenoble, CHRESI, 1985.
- PIERRE (Roger), *Ah ! Quand viendra la belle, résistants et insurgés de la Drôme 1848-1851*, Valence, éd. Notre temps, 1981.
- *240.000 Drômois, la fin de l'ancien régime les débuts de la Révolution*, éd. « Notre temps », Valence, 1986.
- PRUDHOMME (Auguste), *Études historiques sur l'assistance publique à Grenoble avant la Révolution*, Grenoble, librairie dauphinoise, 1898.
- *Le fédéralisme dans l'Isère et Français de Nantes : juin-juillet 1793*, Grenoble, Allier Frères, 1907.
 - *Histoire de Grenoble*, Marseille, Laffitte Reprints, 1975.
- QUEYREL (C.), *Un modèle d'« administration éclairée » : Pierre Delafont et Pierre Joseph Marie Delafont, derniers subdélégués de Gap*, Diplôme d'études supérieur, s.l., 1933.
- REY (Joseph), « Mémoire sur le paupérisme », *Bulletin de l'Académie delphinale*, 1^{ère} série, n°1, 1846, p.581-600.
- RICHARD (Patricia), *Le devenir des enfants abandonnés dans la Drôme à la fin du XIX^e siècle*, Mémoire de maîtrise, Université Paris 4, 2001.

- ROBERT (Jean-François), *Dictionnaire des parlementaires drômois (1848-2002)*, Valence, Cahiers de l'institut Marius Moutet, 2005.
- ROMAN (Jules), « Mémoire du subdélégué Delafont sur l'état de la subdélégation de Gap en 1784 », *Bulletin de la Société des Hautes-Alpes*, Première partie, Tome 18, p. 73-93, p.167-186 et p. 247-264, 1899. Deuxième partie, Tome 19, p. 19-53, 1900.
- ROMIER (Marielle), *Pollution et libéralisme à Grenoble au XIX^e siècle*, thèse de doctorat en droit, Grenoble II, 1997.
- ROUSSET (Henri), *La presse à Grenoble, 1700-1900*, Grenoble, Alexandre Gratier et Cie, 1900 ;
- ROUTIER (Jacqueline), *Briançon à travers l'histoire*, Gap, Société d'études des Hautes-Alpes, 1981.
- RUDE (Fernand), « Un socialiste « utopique » oublié : Joseph Rey (1779-1855) », *Annales de l'Université de Grenoble*, nouvelle série, Tome 20, 1944, p. 75-104.
- « L'arrondissement de Vienne en 1848 » *La Révolution de 1848 dans le département de l'Isère*, Grenoble, Comité départementale du Centenaire de la révolution, 1949, p. 213-436.
 - « La révolution de 1848 à Grenoble » in ESMONIN (Edmond) [et alii] *La Révolution de 1848 dans le département de l'Isère*, Grenoble, Comité départementale du Centenaire de la révolution, 1949, p. 87-212.
- SAUGER (Alain), *La Drôme : les Drômois et leur département, 1790-1990*, Pont-Saint-Esprit, La Mirandole, 1995.
- SERRE (Robert), *1851, dix mille Drômois se révoltent*, Crest, Peuple libre/Notre Temps, 2003.
- TAULIER (Frédéric), *Le vrai livre du peuple ou le riche et le pauvre : histoire et tableau des institutions de bienfaisance et d'instruction primaire de la ville de Grenoble*, Grenoble, Maisonville et fils et Jourdan, 1860.
- THIVOT (Henry), *La vie privée dans les Hautes-Alpes vers le milieu du XIX^e siècle*, Grenoble, éd. des Cahiers des Alpes, 1966.
- *La vie publique dans les Hautes-Alpes vers le milieu du XIX^e siècle*, Grenoble, éd. des Cahiers des Alpes, 1970.
- THORAL (Marie-Cécile), « L'administration locale en temps de crise : le cas de l'Isère en 1814-1815 », *Annales historiques de la Révolution française*, n°339, janvier-mars 2005, p. 117-135.
- *L'émergence du pouvoir local : le département de l'Isère face à la centralisation (1800-1837)*, Rennes, PUR – Grenoble, PUG, 2010.
- VIGIER (Philippe), *La seconde république dans la région alpine*, 2 vol., Paris PUF, 1963.
- *Éssai sur la répartition foncière dans la région alpine*, Paris, éditions SVEPEN, 1963.
- VIVIER (Nadine), *Le briançonnais rural au XVIII^e et XIX^e siècles*, Paris, L'Harmattan, 1992.

INDEX

INDEX

DES NOMS DE PERSONNES

- ACHARD DE GERMANE**, 189
AGOUT (le sieur d'), 128 n.
ALBERT (intendant du commerce), 67, 86 n.
ALLEVARD (comte d'), 140 n.
ALLEVARD (marquis d'), 140 n.
AMIEL-DABEAUX, 343, 349
- BARRAL (comte de)**, 140 n.
BARRAL (marquis de), 140 n.
BARRAL (Monsieur de), 127, 128 n.
BARTHÉLÉMY, JOSEPH, 439 n.
BERNARD (député), 184–85, 199
BERTHÉLÉMY, Henri, 389, 439
BIGOT DE MOROGUES, 340, 409 n.
BLANC, Louis, 382
BÔ (député), 185, 196, 201, 208, 210, 241, 245, 294
BONNOT (le sieur), 139 n.
BRUN, Alexandre, 386, 565
BURET, Eugène, 340, 541 n.
- CALVIN**, 23
CAZE DE LA BOVE, 62, 78, 95, 96, 98, 103, 104, 115, 122–25, 145, 149, 150, 151, 153, 156, 158, 164, 165, 168, 169, 266, 267, 271, 283, 287, 288, 295, 522
COMTE DE PROVENCE, 141
CORCELLE (le sieur de), 139 n.
CORMOULS-HOULÈS, Edouard, 391, 665–68, 671 n.
COUTANT, Jules, 671, 672
- DELAY D'AGIER**, 656
DEPÉRET (député), 200, 212
DESSOUDEIS (le sieur), 129
DUCHÂTEL, Tanneguy, 339, 373, 409 n.
DUGUIT, Léon, 390
DUNOYER, Charles, 409 n.
DUPIN (le baron), 362
- DUPONT DE NEMOURS**, 181
DUPRÉ DE LA LOIRE, 409–10
DUPUY, Charles, 350
- ÉDOUARD III**, 20
EMMERY (député), 206
- FARCONNET, Frédéric**, 383, 519
FAUGIER, Victor, 462 n.
FLANDIN, Etienne, 390
FRANÇOIS I^{ER}, 25
FRÉGIER, Honoré Antoine, 341, 541 n.
- GAMBETTA, Léon**, 530 n.
GERANDO, Joseph Marie de, 337, 340, 341, 372, 408, 441–42, 540, 541, 543
GIDE, Charles, 389 n.
GREYÈRE (le sieur de), 127 n.
- HAURIOU, Maurice**, 439
- JEAN II le Bon**, 21
- LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT**, 182, 196, 198, 199 n., 203 n., 205, 206, 212, 213, 216, 217, 231, 233, 235, 238 n., 241, 258
LADOUCETTE, Charles François de, 522
LAFFEMAS, Barthélémy de, 23
LAINÉ, Joseph Henri Joachim, 17
LAUNAY DE PROVOST, 347 n.
LAUREAU (député), 218
LE PLAY, Frédéric, 340 n., 342, 432 n.
LEMARCHAND DE LA FAVERIE, 348–49, 413, 552
- MABLY**, 182
MARTINEAU (député), 241
MASSY, 430
MATHIEU DE LA DRÔME, 381

- MONOD, Henri**, 389
MONTCHRESTIEN, Antoine de, 25
MONTESQUIEU, 82
MONTEYNARD (mademoiselle de), 127
MONTLINOT, 181
- NAPOLÉON I^{ER}**, 346, 351, 648
NAPOLÉON III, 529
NECKER, 19, 63, 69 n., 79, 82, 87, 89, 108, 110, 111, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 125, 128, 130, 132, 133, 134, 136–38, 145 n., 168
- ORMESSON, Henry d'**, 86 n.
ORMESSON, Marie d', 85 n., 107 n., 118 n.
- PAJOT DE MARCHEVAL**, 62, 73 n., 78, 79, 80, 90, 91, 92, 95, 96, 98, 100, 103, 104, 111–12, 114, 116, 122, 123 n., 127, 128, 129, 130, 132 n., 145, 147, 151, 153, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 165, 168
- PRESLE (le sieur du)**, 128 n.
PROUDHON, Pierre Joseph, 381
PUERARI, Eugène, 340
- REVOL (Monsieur)**, 128
REYMOND, Henri (abbé), 187–89
REYNAUD-LAGARDETTE, 190
ROMANET, Émile, 661
ROSSIGNOL (le sieur), 139 n.
- ROUGIER-LA-BERGERIE (député)**, 208–9, 210
ROYER (le sieur), 128
RUFIN DE BOLOGNE, 21 n.
- SABATÉRY, A. T.**, 342
SAINT-JUST, 201
SAVINE (marquis de), 139–40
SIBLOT (député), 218
SIEGFRIED, Jules, 340
- TAULIER, Frédéric**, 334 n., 370, 383, 384, 460, 519
TERRAY, 29, 42, 44, 61, 63, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 77, 78, 84, 85, 86, 88, 89, 94, 95, 96, 99, 103, 107, 109, 111, 113, 116, 117, 123 n., 126, 127, 130, 134, 135, 136, 145, 147, 150, 151, 152, 153, 155, 161, 162, 164, 168, 198, 395
- TOCQUEVILLE, Alexis de**, 374, 387
TURGOT, 19, 61, 62, 66, 70 n., 73, 75, 78, 82, 85, 86, 87, 89 n., 95, 96, 99, 102, 103, 107, 109, 111, 114, 118, 127, 128, 134, 135, 143, 146, 150, 151, 152, 153, 155, 159, 160, 162, 163, 166, 168, 181
- VILLENEUVE-BARGEMONT**, 340
VILLERMÉ, Louis, 373 n., 659
VIVÈS, Jean Louis, 23–24

INDEX

DES NOMS DE LIEUX

- ABRIÈS**, 113 n., 297
AGNIELLES EN BEAUCHÊNE, 421 n., 517 n.
AIGUILLE, 422 n.
ALEYRAC, 457 n.
ALIXAN, 527 n.
ALLEMOND, 140
ALLEVARD, 113 n., 140
ALEX, 71 n.
ALLIÈRES, 71 n.
AMBEL, 591 n.
AMIENS, 170
ANTICHAMP, 457 n., 568 n.
ANTONNAVES, 560
ARVIEUX, 422 n., 598
ARZAY, 449, 554 n., 576 n.
ASPRES-LES-CORPS, 481
ASPRES-LES-VEYNES, 596
AUBESSAGNE, 112 n., 422 n.
AURIPLES, 568 n.
AVALLON, 457, 568, 587 n.
AVANÇON, 299 n., 517 n.
- BALBIN**, 589
BARATIER, 71 n., 113 n., 116 n., 291, 302 n., 305 n., 422 n.
BARBIÈRES, 568 n.
BARCILONNETTE, 596
BARRAUX, 137 n., 143 n.
BARRET-LE-HAUT, 300 n.
BEAUFORT, 526 n.
BEAUMONT-LES-VALENCE, 336 n., 369 n., 521 n.
BÉCONNE, 527 n., 568 n.
BESANÇON, 94
BÉSIGNAN, 113 n., 155
BIVIER, 71 n.
BLANDIN, 554 n., 576 n.
BORDEAUX, 369, 393, 662
BOSSIEU, 449, 554 n., 576 n.
- BOURDEAUX**, 568 n.
BOURG D'OISANS, 545 n., 569 n., 576
BOURG-DE-PÉAGE, 336 n., 369 n., 456 n., 544, 568 n.
BOURG-LES-VALENCE, 113 n., 116 n., 336 n., 369 n.
BOURGOIN, 70 n., 535 n.
BOURGOIN-JALLIEU, 49
BOUVENTE, 528 n.
BRÉZIERS, 422 n.
BRIANÇON, 43, 49, 70 n., 71 n., 112 n., 113 n., 150, 163, 299 n., 300 n., 560, 598
BRION, 191
- CELLAC**, 422 n.
CERVIÈRES, 291, 300 n., 545 n.
CESSIEUX, 535 n.
CHABESTAN, 551
CHABEUIL, 438 n.
CHABOTTE, 113 n.
CHAMPCELLA, 291, 517 n.
CHAPONNAY, 435
CHARMES, 113 n.
CHAROLS, 568 n.
CHASSIEU, 583
CHÂTEAU VILLE VIEILLE, 422 n., 517 n., 545 n.
CHATEAUNEUF D'ISÈRE, 336 n., 369 n., 521 n.
CHATEAUNEUF D'OZE, 517 n., 596
CHÂTEAU-QUEYRAS VILLE-VIEILLE, 291
CHATEAUROUX, 71 n., 296 n.
CHATONNAY, 417 n.
CHAUDUN, 422, 545 n., 578, 596
CHAVANOZ, 435
CHORGES, 192, 291
CLAIX, 71 n., 155
CLAUSONNE, 300 n.

- CLÉMENCE D'AMBEL**, 422 n., 426
CORPS, 113 n., 545 n., 569 n., 576, 591 n.
COUR ET BUIS, 545 n., 569 n., 571, 576
CRÉMIEU, 70 n., 263
CREST, 70 n., 71 n., 489
CREVOUX, 299 n., 305 n.
CRIOLS, 112 n.
CROLLES, 71 n., 406 n.
- DIE**, 70 n.
DIEMOZ, 449, 555 n., 569 n., 576 n.
DIEULEFIT, 70 n., 527
DIJON, 171
DONZÈRE, 527 n.
- EMBRUN**, 48, 70 n., 71 n., 113 n., 116 n., 290, 300 n., 336 n., 417, 422 n., 517 n., 520, 578, 596, 598, 662
ESPARRON, 581 n.
ESPINASSES, 113 n., 517 n.
ESTRABLIN, 589 n.
ETOILE, 336 n., 369 n.
EYGLIERS, 112 n., 113 n.
- FOREST SAINT JULIEN**, 421 n.
FURMEYER, 583
- GAP**, 43, 48, 70 n., 71 n., 92, 112 n., 124 n., 133, 273, 302, 336 n., 369, 403, 417, 535, 541, 596, 598, 662
GONCELIN, 100
GRANE, 336 n., 369 n., 521 n., 568 n.
GRENOBLE, 25, 40, 49, 52 n., 70 n., 71 n., 92, 93, 113, 142 n., 149, 150, 157, 334, 342, 352, 369, 370, 380, 383–87, 392 n., 416 n., 417, 419, 420, 421, 422 n., 428, 434, 435, 445, 446, 447, 454–56, 458, 460, 482, 518, 519, 528, 535 n., 542, 545, 553, 559, 564–66, 567, 570, 571, 578, 579, 582, 658, 661, 662, 666, 667, 668, 672, 673
GUILLAUME-PEYROUSE, 422 n., 602
GUILLESTRE, 71 n., 112 n., 113 n., 116, 517 n.
- HAUTERIVES**, 568 n.
HERBEYS, 112 n., 155
- JARJAYES**, 291
- LA BÂTIE MONTSALEON**, 560
LA BATIE NEUVE, 113 n.
LA BÂTIE VIEILLE, 517 n.
LA BAUME DES ARNAUDS, 191 n.
LA BUISSE, 71 n.
LA BUISSIÈRE, 137 n., 143 n.
LA CLUSE, 422 n.
LA COMBE DE LANCEY, 112 n.
LA CÔTE-SAINT-ANDRÉ, 70 n., 71 n., 420
LA FARE, 421 n.
LA FAURIE, 591, 596
LA GRAVE, 422 n., 581 n., 596
LA MOTTE, 421
LA MOTTE CHALANÇON, 436
LA MOTTE DE GALAURE, 568 n.
LA MURE, 43 n., 48, 70 n., 337, 343 n., 369, 370, 419, 451 n., 521 n., 558
LA ROCHE, 297 n., 517 n.
LA ROCHE DES ARNAUDS, 545 n.
LA ROCHE SAINT SECRET, 527 n.
LA ROCHE SUR LE BUIS, 528 n.
LA ROCHETTE, 112 n.
LA SALETTE-FALLAUAUX, 406 n., 416 n.
LA SALLE, 155, 299
LA SAULCE, 291
LA SÔNE, 137 n.
LARDIER, 596
LARDIER-ET-VALENÇA, 296
L'ARGENTIÈRE, 517 n.
LAYE, 298 n.
LAZER, 298 n., 587, 643
LE BUIS, 70 n.
LE GRAND SERRE, 456 n., 550 n., 568 n.
LE MONETIER, 517 n.
LE PIN, 416 n.
LE POËT, 301, 422, 452, 567, 578, 598
LE RAC, 456 n., 568 n.
LE SAUZE, 113 n.
LES ABRETS, 248
LES COSTES, 421 n.
LES CROTTEs, 302 n., 305 n., 545 n., 562
LES INFORNAS, 299 n.
LES ORRES, 291
LETTRET, 596
LIVET-ET-GAVET, 406 n.
LIVRON, 412, 416 n., 457 n., 550 n., 582
LUC, 528 n.

- LUMBIN**, 155, 406 n.
LYON, 24
- MARIGNAC**, 456 n., 568 n.
MEREUIL, 596
MEYLAN, 116 n.
MEYRIÉ, 416 n., 449, 555 n., 576 n.
MEYSSIEU, 568 n.
MIRABEL, 527 n.
MOLINES, 299 n., 300 n., 421 n.
MOLLANS, 568 n.
MONESTIER DE BRIANÇON, 71 n., 121
MONT EUSÈBE, 299 n.
MONTAVEZ, 300 n.
MONTBRAND, 596
MONTBRAUD, 591
MONTBRISON, 527 n.
MONTDAUPHIN, 70 n., 71 n., 113 n., 116, 134 n.
MONTÉLIMAR, 49, 70 n., 336 n., 369 n., 403, 520, 544, 569 n., 576
MONTELUS, 597 n.
MONTGARDIN, 155, 192
MONTGENÈVRE, 113 n., 422 n.
MONTGUERS, 155
MONTMAUR, 422 n., 579
MONTMEYRAN, 550 n.
MORAS, 528
- NANTOIN**, 449, 555 n., 576 n.
NEUVACHE, 113 n.
NEVACHE, 300 n., 483
NOYAREY, 71 n.
NOYER, 299 n.
NYONS, 70 n., 71 n.
- ORCIÈRES**, 305, 598
OZ, 98 n., 100
- PARIS**, 24, 37, 170, 382
PÉAGE, 593
PÉAGE DE ROUSSILLON, 588 n.
PELLEAUTIER, 300 n., 301
PERCY, 406 n.
PEYRUS, 576 n.
PLAN DE BAIX, 526 n.
PONT-DE-BEAUVOISIN, 70 n.
POYOLS, 526 n.
PRÉBOIS, 591 n.
PRUNIÈRES, 422 n.
- PUY SAINT MARTIN**, 489, 527 n.
PUY-SAINT-ANDRÉ, 71 n., 291
PUY-SAINT-EUSÈBE, 133, 297 n.
PUY-SAINT-PIERRE, 71 n., 113 n., 299 n.
- RAMBAUD**, 421 n.
REMOLLON, 71 n., 113 n.
REMUZAT, 527
REOTTIER, 300 n., 302 n.
REVEL, 112 n.
RIBIERS, 285
RISOUL, 71 n., 112 n., 155
RISTOLAS, 155, 306 n., 422 n.
ROCHE SUR GRANE, 568 n.
ROCHEBRUNE, 298
ROCHES DE CONDRIEUX, 569 n., 576 n.
ROCHES DES ARNAUDS, 578
ROCHETOIRIN, 554 n., 576 n.
ROMANS, 49, 70 n., 187, 336 n., 369 n., 403, 520, 544, 568 n., 672, 673
ROMETTE, 298 n.
ROSANS, 421 n., 641
ROUSSAS, 568 n.
- SAINT BONNET**, 298 n., 459, 572
SAINT CHAFFREY, 291
SAINT CLAIR, 121 n.
SAINT CLÉMENT, 300 n., 422 n., 601
SAINT CRÉPIN, 113 n.
SAINT EGRÈVE, 71 n., 535 n.
SAINT ETIENNE D'AVANÇON, 291 n.
SAINT EUSÈBE, 421 n.
SAINT FERREOL, 129
SAINT GEOIRE, 113 n.
SAINT GEORGES D'ESPÉRANCHES, 420, 568 n.
SAINT GERVAIS, 137 n.
SAINT HILAIRE, 554 n.
SAINT JACQUES, 422 n.
SAINT LAURENT DU CROS, 436
SAINT LÉGER, 288, 421 n.
SAINT MARCEL, 568 n.
SAINT MARTIN D'Aoust, 568 n.
SAINT MAURICE, 299 n., 421 n.
SAINT MURY, 112 n.
SAINT SAUVEUR, 302 n., 517 n.
SAINT-ANDRÉ-D'EMBRUN, 71 n., 112 n., 146, 590 n.
SAINT-ANDRÉ-DE-ROZANS, 297

- SAINT-AUBAN-D'OZE**, 273, 275, 290 n.,
 300 n.
SAINTE BAUDILLE, 132
SAINTE LUCE, 591 n.
SAINTE MARIE, 568
SAINT-ETIENNE-D'AVANÇON, 297 n.,
 299, 300 n.
SAINT-FIRMIN, 300 n., 457, 560, 562,
 592, 596
SAINT-GEOIRS, 71 n.
SAINT-HILAIRE-DE-BRENS, 249
SAINT-JEAN-SAINT-NICOLAS, 596
SAINT-JULIEN, 297 n., 449, 554 n., 569
 n., 576 n.
SAINT-JULIEN-EN-BEAUCHÊNE, 596
SAINT-LAURENT-EN-ROYANS, 336 n.,
 369 n., 403, 425, 521 n.
SAINT-MARCELLIN, 70 n.
SAINT-PAUL-TROIS-CHÂTEAU, 70 n.
SAINT-VALLIER, 70 n., 568 n., 597, 672
SALLE, 568 n.
SAON, 457 n., 568 n.
SAVINES, 113 n.
SAVOURNON, 301
SEILLAC, 291, 297, 306
SEMONS, 449, 555 n., 569 n., 576 n.
SERRES, 300 n., 351
SERVIÈRES, 124

TALLARD, 134 n.
TAULIGNAN, 527 n.
TEYCHE, 124 n., 141 n.
THÉUS, 291

TORCHEFELON, 554 n., 576 n.
TRÉMINIS, 569 n., 576

UPIE, 336 n., 369 n., 521 n.

VAL DES PRÈS, 422 n.
VAL MAURICE, 299 n.
VALAURIE, 568 n.
VALBONNAIS, 120 n.
VALENCE, 43 n., 49, 70 n., 92, 190, 193,
 324, 334, 336 n., 343, 369, 370, 392,
 397, 404 n., 409, 416 n., 417, 421,
 520, 559, 560, 568 n., 578, 579, 661,
 662, 665, 666, 667, 672, 673
VALENCIN, 435
VALLOUISE, 112 n., 113 n., 305 n.
VALSERRES, 300 n.
VAULSERRE, 155
VENTAVON, 300 n., 310
VEYNES, 596
VIENNE, 49, 70 n., 72, 192, 334, 336 n.,
 369, 383 n., 422 n., 444, 461, 482,
 519, 545 n., 553, 559, 566, 568 n., 569
 n., 570, 576, 577, 579, 672, 673
VIF, 71 n., 406 n.
VILLARD D'ARENNE, 641
VILLARD-SAINT-CHRISTOPHE, 406 n.
VINSOBRES, 71 n., 112 n.
VIRIEU, 192
VIZILLE, 100, 335
VOIRON, 49, 70 n., 155, 401
VOREPPE, 71 n., 72, 148

TABLE DES MATIÈRES

TOME I

SOMMAIRE	5
TABLE DES ABRÉVIATIONS	9
INTRODUCTION.....	13

PREMIÈRE PARTIE.**L'AMBITION DES ATELIERS DE CHARITÉ :****L'ASSISTANCE PAR LE TRAVAIL FONDÉE SUR L'UTILITÉ DES PAUVRES**

(1771-AN III).....	57
---------------------------	-----------

CHAPITRE PREMIER.

L'ÉMERGENCE DE LA PRIMAUTÉ DE L'UTILITÉ DES PAUVRES SUR LE TRAITEMENT DE L'INDIGENCE (1771-1790)	61
--	----

Section 1.

Proposer du travail aux pauvres valides : un projet modeste de traitement de l'indigence.....	65
--	-----------

§1. Des ateliers de charité proches des « besoins ».....66

A. Ateliers de charité et ordre public urbain	67
B. Ateliers de charité et subsistance dans « les diverses parties de la généralité »	72
1. L'impératif de multiplication des ateliers de charité.....	74
2. L'apport massif de contributions volontaires	76

§2. Des travaux réservés aux pauvres valides.....81

A. Des travaux destinés aux seuls pauvres valides.....	81
1. Un mode de financement de nature assurantielle : une institution financée par et pour les pauvres taillables	81
2. Une destination des fonds commandée par la nécessité : la difficile limitation aux seuls taillables en Dauphiné.....	88
B. Des travaux destinés à l'ensemble des pauvres valides.....	95
1. L'absence de discrimination selon les forces de l'indigent	95

2. L'absence de discrimination selon le lieu d'origine de l'indigent	99
--	----

Section 2.

Exiger l'utilité du travail des pauvres valides : une volonté de contribution au développement économique local 103

§1. L'exigence de travaux utiles..... 105

A. La place certaine de l'impératif d'utilité dans le choix des travaux	106
1. Les exigences du pouvoir central pour garantir l'utilité économique des travaux	106
a. L'identification de la nature des ouvrages à privilégier	106
b. L'organisation d'une procédure de contrôle des choix de l'intendant.....	109
2. La relativité de l'appréciation de l'utilité des travaux	111
a. L'extension de la catégorie des ouvrages admissibles.....	111
b. L'effacement de l'impératif d'assistance.....	115
<i>a. L'apparition de contradictions entre assistance et utilité des travaux</i>	<i>115</i>
<i>β. Le renforcement du contrôle de l'utilité des travaux par Caze de la Bove.....</i>	<i>122</i>
B. La place incertaine de la notion d'utilité publique dans le choix des travaux.....	126
1. Une définition hésitante de la notion d'utilité publique	126
a. Les hésitations sur le contrôle du caractère privé de l'utilité des travaux.....	127
b. Les hésitations sur le contrôle du caractère purement local de l'utilité des travaux.....	130
2. Les obstacles à la primauté de l'utilité publique	135

§2. L'exigence de travaux efficaces 143

A. L'efficacité des travaux : fondement des salaires des ateliers de charité.....	144
1. Des salaires liés à la protection de l'activité économique ordinaire.....	144
a. L'organisation d'ateliers de charité au cours des seules « mortes saisons »	145

b.	L'exigence de salaires plus bas qu'à l'ordinaire	146
2.	Des salaires liés à la réalisation d'un travail réel.....	151
B.	L'efficacité des travaux : une exigence de qualité	159
1.	Le mode d'exécution des travaux : le refus du sacrifice de la qualité des travaux sur l'autel de l'assistance.....	160
2.	Le résultat de l'exécution des travaux : l'efficacité incertaine des ateliers de charité.....	167

CHAPITRE SECOND.

LA CONSÉCRATION DE LA PRIMAUTÉ DE L'UTILITÉ DES PAUVRES SOUS LA RÉVOLUTION (1790-AN III)	175
---	-----

Section 1.

La rupture avec les ateliers d'Ancien Régime : la mise à l'écart de l'impératif d'assistance	178
---	------------

§1. La marginalisation des ateliers de charité dans le dispositif révolutionnaire d'assistance aux indigents valides.....

A. La place centrale du travail dans la politique d'assistance révolutionnaire	180
1. Le refus de l'aumône	180
2. Le travail : clé de voûte du pacte social.....	182
B. La présence discrète des ateliers de charité au sein de la politique d'assistance révolutionnaire	186
1. Une évocation ambiguë dans les cahiers de doléances	186
2. Une place secondaire dans les projets d'assistance par le travail.....	194
a. Le principe : une création indirecte de travail par l'État	195
b. L'exception : une création directe de travail par les ateliers de charité	197

§2. La marginalisation de l'assistance dans l'organisation des ateliers de charité.....

A. La destination des fonds : le développement économique des départements	204
---	-----

1.	Le critère de la répartition des fonds : l'utilité économique des ouvrages	204
a.	Une répartition équitable fondée sur les besoins des départements	205
	<i>a. La correspondance entre équité et utilité.....</i>	<i>205</i>
	<i>β. La contradiction entre utilité et besoins des indigents</i>	<i>208</i>
b.	Le choix des chemins vicinaux.....	212
2.	La procédure de répartition des fonds : l'appréciation locale de l'utilité des ouvrages	215
a.	La répartition entre départements : la dépendance du pouvoir central aux renseignements locaux	215
b.	La répartition au sein des départements : la relative liberté des autorités dauphinoises	219
	<i>a. Les procédures dauphinoises de choix des chemins vicinaux... 219</i>	
	<i>i. La collaboration des autorités locales dans la recherche de l'utilité des chemins</i>	<i>219</i>
	<i>ii. Les réactions des administrations dauphinoises face à l'absence de prise en compte des préoccupations d'assistance</i>	<i>225</i>
	<i>β. Une soumission volontaire aux prescriptions du pouvoir central</i>	<i>230</i>
	<i>i. L'absence de pouvoir de contrainte direct du pouvoir central</i>	<i>230</i>
	<i>ii. Les agents locaux, relais volontaires du pouvoir central : l'exemple du conseil de département de l'Isère.....</i>	<i>232</i>
B.	Le choix du mode d'exécution des travaux : la recherche de l'efficacité de l'emploi des fonds	239
1.	Le principe : l'adjudication	239
a.	Les justifications de la promotion de l'adjudication.....	240
	<i>a. La garantie d'une exécution efficace des travaux.....</i>	<i>240</i>
	<i>β. L'absence de prise en compte de l'impératif d'assistance.....</i>	<i>242</i>
	<i>i. L'absence de prise en considération sous la Constituante et la Législative</i>	<i>242</i>
	<i>ii. Les réformes non appliquées des conventionnels</i>	<i>245</i>
b.	Les obstacles à la mise en place de l'adjudication	250
2.	L'exception : la régie.....	258

Section 2.

Les réticences à la rupture avec les ateliers d'Ancien Régime : le maintien de l'impératif d'assistance dans les Hautes-Alpes.....266

§1. Le maintien de l'exigence d'une répartition des travaux sur l'ensemble du territoire.....269

- A. La recherche d'une répartition équitable entre toutes les communes270
 - 1. L'échec d'une répartition subjective selon les requêtes des communes 270
 - 2. Une répartition objective selon la situation financière des communes 273
- B. Le caractère faiblement discriminant de l'utilité des travaux..... 278
 - 1. La présomption de travaux utiles dans l'ensemble des communes 279
 - 2. Le contrôle *a priori* de l'utilité des travaux : une influence marginale sur la répartition des fonds 283

§2. Le maintien d'une prise en compte de la spécificité des travailleurs des ateliers de charité286

- A. La détermination des conditions d'attribution des secours aux indigents valides : l'emploi du plus grand nombre..... 287
 - 1. Un secours destiné à l'ensemble des indigents valides 287
 - 2. Un secours différencié selon la situation des indigents valides293
 - a. Un secours dépendant du contexte économique entourant l'établissement des ateliers de charité 293
 - b. Un secours dépendant de la force de travail de l'indigent..... 296
- B. La contrepartie de l'attribution des secours aux indigents valides : l'impossible réalisation d'un travail utile ? 303
 - 1. Des dépenses limitées pour assurer la perfection des ouvrages303
 - 2. Une qualité des ouvrages incertaine 307

TOME II**DEUXIÈME PARTIE.****LA RENONCIATION DES ATELIERS DE CHARITÉ :****L'ASSISTANCE PAR LE TRAVAIL****FACE À L'INUTILITÉ DES PAUVRES AU XIX^E SIÈCLE 315**

CHAPITRE PREMIER.

LE SECOURS EXTRAORDINAIRE DES INDIGENTS VALIDES : FONCTION PRINCIPALE DES ATELIERS DE CHARITÉ AU XIX^E SIÈCLE 320**Section 1.****La contingence de l'assistance par le travail des indigents valides 323****§1. La définition de l'utilité sociale des ateliers de charité : parer aux effets du chômage 324**

A. La nature du chômage combattu par les ateliers de charité324

1. La lutte contre le chômage conjoncturel provoqué par les crises de subsistance au niveau national325

a. La correspondance entre crise de subsistances et ateliers de charité 325

b. Les crises en Dauphiné : l'enchevêtrement de crises industrielles et agricoles 330

2. La lutte contre le chômage saisonnier sur initiative locale ..331

B. La nature des remèdes administrés par les ateliers de charité.....337

1. Entre ressource et moralisation : un moyen d'aider l'indigent valide338

2. Entre rationalisation de la répression et prévention : un moyen de contrôler l'indigent valide345

a. Les ateliers de charité et la lutte contre la mendicité..... 345

b. Les ateliers de charité et la prévention des émeutes 351

§2. Le risque d'inutilité sociale des ateliers de charité : l'interdiction de l'obligation.....354

- A. L'emploi facultatif des ateliers de charité 355
 - 1. Un caractère facultatif sous l'autorité du pouvoir central ... 355
 - 2. Un caractère facultatif pour les autorités locales..... 362
 - a. Les ateliers de charité d'initiative départementale..... 362
 - b. Les ateliers de charité d'initiative communale..... 369
- B. Les dangers du caractère obligatoire de l'assistance par le travail371
 - 1. Le danger d'une dérive des ateliers de charité vers la reconnaissance d'un droit opposable à la puissance publique ... 372
 - 2. Le maintien des ateliers de charité face aux revendications d'un droit des indigents valides 379
 - a. Les ateliers de charité et le droit au travail en 1848 379
 - b. Les ateliers de charité et les obligations à la charge de l'État sous la Troisième République 388

Section 2.

L'exigence d'une organisation adaptée aux indigents valides394

§1. L'identification des indigents valides admissibles aux ateliers de charité.....395

- A. L'absence de discrimination selon le degré de validité de l'indigent395
 - 1. Un principe au fondement de l'identité de l'institution 396
 - a. Des ateliers pour tous les valides..... 396
 - b. Des ateliers pour les moins valides 400
 - 2. Une sélection des travaux compatible avec le principe de non sélection des valides 405
- B. La circonscription de la catégorie d'indigents à assister 410
 - 1. La circonscription sociale de la catégorie des assistés 411
 - a. Les personnes admissibles aux ateliers de charité : de l'ouvrier sans travail à l'indigent 412
 - a. L'identification d'une dualité au sein des pauvres valides..... 412*
 - β. Une réalité sociale unique derrière la dualité des assistés 414*
 - b. Les personnes au seuil des ateliers de charité 423

<i>a. L'éviction des « aisés »</i>	424
<i>β. L'interdiction d'une participation des « oisifs volontaires »</i>	429
2. La circonscription géographique de la catégorie des assistés	433

§2. L'identification des modalités de sélection des indigents valides.....439

A. Le choix d'un mode d'organisation adaptée à la sélection des ouvriers	440
1. Le rejet de l'adjudication.....	441
2. L'organisation d'une régie spécifique	447
a. La régie des ateliers de charité.....	447
b. Les éléments de distinction de la régie ordinaire.....	450
B. La procédure de sélection des assistés	453
1. Une procédure déterminée par le caractère qualitatif de la sélection	454
2. Une procédure déterminée par le caractère quantitatif de la sélection	459

CHAPITRE SECOND.

LA RÉALISATION DE TRAVAUX UTILES : UNE FONCTION SUBSIDIAIRE DES ATELIERS DE CHARITÉ AU XIX ^E SIÈCLE.....	465
---	-----

Section 1.

Les ateliers de charité au XIX^e siècle : une réponse inadaptée aux enjeux économiques	467
---	------------

§1. L'influence modeste de l'objectif d'utilité des travaux sur le choix des ouvrages..... 468

A. Une influence modeste sur la répartition des fonds	468
1. La logique de la répartition : l'ambivalence de la signification de la notion d'utilité	469
a. L'utilité comprise comme utilité sociale.....	469
b. La position secondaire de l'utilité des travaux dans le discours des pouvoirs publics	473

2.	Les critères de la répartition : l'ambivalence de la place de l'utilité des travaux.....	476
a.	Un critère permanent : la difficulté des communes à venir en aide à leurs pauvres valides.....	477
	<i>a. L'appréciation du concours financier des communes</i>	<i>477</i>
	<i>β. La localisation des indigents</i>	<i>487</i>
	<i>i. La localisation directe en fonction du nombre d'indigents...</i>	<i>487</i>
	<i>ii. La localisation indirecte en fonction du nombre d'habitants</i>	<i>492</i>
b.	Un critère d'intensité variable : l'intérêt des ouvrages à réaliser	497
	<i>a. Entre absence et importance du critère de l'utilité des ouvrages</i>	<i>497</i>
	<i>β. Une volonté de ne pas nuire à la prise en charge des pauvres valides.....</i>	<i>500</i>
B.	Une influence modeste sur le financement des chemins vicinaux : « seconder les travaux utiles »	504
1.	Le développement de la politique de travaux sur les chemins vicinaux au XIX ^e siècle	505
a.	Le rétablissement de la corvée pour les chemins vicinaux : les prestations en nature.....	506
b.	La « charte vicinale » du 21 mai 1836 : la rationalisation des ressources à la disposition des communes	510
2.	Le financement extraordinaire des chemins vicinaux par le biais des fonds des ateliers de charité.....	512
a.	La prédominance des travaux aux chemins vicinaux	512
b.	Le caractère subsidiaire des fonds des ateliers de charité : un simple supplément aux ressources de la vicinalité.....	521
	<i>a. Les fonds des ateliers de charité : un encouragement au financement des chemins vicinaux.....</i>	<i>522</i>
	<i>β. Les fonds des ateliers charité : un ajustement du financement des chemins vicinaux</i>	<i>531</i>

§2. L'influence forte de l'objectif d'utilité des travaux sur la réalisation des ouvrages539

A.	Une influence sur le travail des ouvriers : un secours contraignant pour les assistés.....	540
1.	Limiter le regroupement d'ouvriers	541

2.	Encadrer le travail des ouvriers	546
a.	Avant la loi du 21 mai 1836 : un encadrement approximatif assuré par les maires	547
b.	Après la loi du 21 mai 1836 : un encadrement rationalisé assuré par les agents voyers	552
B.	Une influence sur le salaire des ouvriers : la faiblesse des secours	557
1.	La part des fonds de charité non affectés aux salaires des ouvriers	558
2.	La faiblesse du salaire des ouvriers	563
a.	La faiblesse du prix du travail	563
b.	Un secours rarement suffisant	573
3.	La réception aléatoire du salaire	582
a.	Des salaires reçus tardivement	582
b.	Des salaires non reçus	592
	<i>a. Le non-emploi des fonds dans le temps imparti</i>	<i>592</i>
	<i>β. Le détournement frauduleux des fonds de charité</i>	<i>599</i>

Section 2.

Les ateliers de charité au XIX^e siècle : une forme inadaptée d'assistance par le travail 605

§1. Des stratégies de détournement des ateliers de charité..... 606

A.	La « conversion des fonds [...] pour ateliers de charité en primes d'encouragement »	607
1.	La conversion de la nature des travaux : les ouvrages d'art privilégiés	607
a.	Un moyen de s'adapter aux besoins économiques du département	608
b.	Un moyen de stimuler les prestations en nature	612
2.	La conversion du mode d'exécution des travaux : l'adjudication privilégiée	615
a.	Les avantages de l'adjudication sur les ateliers de charité	616
b.	Le développement du contrôle des travaux aux chemins vicinaux grâce aux fonds pour ateliers de charité	620
B.	La place résiduelle du traitement de la pauvreté	626

1. La marginalisation du traitement de la pauvreté dans le système du préfet 627
 - a. Les faibles concessions à l'impératif de traitement de la pauvreté627
 - a. L'attention à réaliser une distribution des fonds « équitable et impartiale ».....628*
 - β. L'incitation à employer les ouvriers les plus faibles 631*
 - b. L'existence contestée d'une fonction assistantielle des primes d'encouragement..... 635
2. L'assistance ordinaire au sein des ateliers de charité..... 638
 - a. La nécessité de recevoir exclusivement les indigents valides ... 639
 - b. Une maigre assistance fournie aux indigents valides 641

§2. Des velléités d'abandon de l'assistance par le travail646

- A. Le désengagement des pouvoirs publics en matière d'assistance par le travail..... 647
 1. Des travaux publics réalisés par anticipation en dehors des ateliers de charité 647
 2. Des travaux publics réalisés par anticipation dans l'attente des ateliers de charité 652
- B. De la privatisation à la disparition de l'assistance par le travail ... 654
 1. L'apparition de formes privées d'assistance par le travail... 655
 - a. La mobilisation des particuliers au début du XIX^e siècle 656
 - b. La promotion des sociétés d'assistance par le travail à la fin du XIX^e siècle 660
 2. La remise en cause du travail comme contrepartie de l'aide aux indigents valides 663
 - a. La justification de l'assistance par le travail : l'attente entre deux emplois 664
 - a. La recherche du « reclassement » du valide 665*
 - β. L'absence de recherche de l'utilité des travaux..... 667*
 - b. La disparition de l'assistance par le travail : l'inutilité de l'obligation de travail..... 669

CONCLUSION GÉNÉRALE.....679

ANNEXES	687
SOURCES	729
BIBLIOGRAPHIE	773
INDEX.....	795
TABLE DES MATIÈRES	803