

ORGANISATION ET POUVOIRS D'UNE ASSEMBLÉE LOCALE REPRÉSENTATIVE, LE CONSEIL GÉNÉRAL, AU XIX^e SIÈCLE. LE CAS DE L'ISÈRE DU CONSULAT À LA MONARCHIE DE JUILLET

Marie-Cécile Thorat

(Université Pierre Mendès France, Grenoble)

La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), qui réorganise l'administration locale en France, établit une assemblée dans chaque département, le conseil général, chargée de répartir les contributions entre les arrondissements, de voter le budget départemental, de vérifier (pièces comptables à l'appui) l'emploi des fonds départementaux l'année écoulée, d'entendre le compte annuel d'administration du préfet, et d'émettre des vœux auprès du gouvernement pour l'amélioration de la situation du département. Ces assemblées départementales ne sont donc pas, comme cela est parfois affirmé, des institutions sans pouvoir. Les hommes qui y sont nommés par le gouvernement (de l'an VIII à la loi électorale du 22 juin 1833 établissant l'élection des conseillers généraux et d'arrondissement au suffrage censitaire) ou élus (à partir de 1833) ont, grâce aux fonds départementaux, la possibilité de mener des actions publiques et peuvent aussi éclairer le préfet et le gouvernement sur les besoins et les ressources du département. Les conseils généraux restent pourtant peu étudiés, notamment pour le début du XIX^e siècle. À part l'étude exclusivement sociale d'André-Jean Tudesq sur les conseillers généraux au temps de Guizot¹, la thèse d'Olivier Conrad sur les conseillers généraux du Haut-Rhin² et quelques articles épars sur les conseillers généraux, d'arrondissement ou municipaux³, aucune étude ne leur a été spécifiquement consacrée. Ce vide historiographique peut

¹ André-Jean Tudesq, *Les Conseillers généraux en France au temps de Guizot, 1840-1848*, Paris, 1967.

² Olivier Conrad, *Le Conseil général du Haut-Rhin au XIX^e siècle. Les débuts d'une collectivité territoriale et l'influence des notables dans l'administration départementale (1800-1870)*, Strasbourg, 1998.

³ Alain Maureau, « Le personnel du conseil général du Vaucluse de l'an VIII à 1815 », dans *Revue de l'Institut Napoléon*, 1977, n° 133, p. 21-38 ; Pierre Bodineau, « Quelques réflexions sur une institution "inutile" : les conseils d'arrondissement de la Côte-d'Or au XIX^e siècle », dans Michel Pertué (dir.), *L'Administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, 1998, p. 167-175.

s'expliquer par l'image d'inutilité et d'impuissance qui leur est souvent accolée pour le XIX^e siècle¹.

J'aimerais, à travers une étude de cas (l'Isère du Consulat à la monarchie de Juillet), étudier l'organisation, les méthodes de travail, et les attributions des conseillers généraux, pour essayer de montrer que, loin d'être une institution sans pouvoir, une réunion mondaine de notables provinciaux, les conseils généraux étaient dans la pratique, dès le début du XIX^e siècle, de véritables « collectivités locales », des assemblées locales représentatives.

I. Organisation d'un conseil général au début du XIX^e siècle

Le jugement porté par plusieurs historiens sur l'absence de pouvoirs réels du conseil général au début du XIX^e siècle, surtout sous le Consulat et l'Empire n'est pas dénué de tout fondement. Un certain nombre d'éléments semblent en effet indiquer une très forte centralisation administrative et une domination du conseil général par l'État central, au moins jusqu'aux lois du 22 juin 1833 (établissant l'élection du conseil général au suffrage censitaire direct) et du 10 mai 1838 (loi d'attribution).

Selon la Constitution de l'an VIII, tous les conseils généraux, quelle que soit la population du département, comptent le même nombre de membres : 24 conseillers. Ces hommes sont, jusqu'à la loi du 22 juin 1833, nommés administrativement, par le gouvernement, pour un mandat déterminé. Ils sont, selon la Constitution de l'an VIII, nommés pour trois ans par le premier consul et choisis sur les listes de notabilités départementales. La Constitution de l'an X rétablit le principe électif, mais un principe électif très imparfait : le collège électoral du département doit présenter au premier consul deux candidats, dont un choisi hors du collège départemental, pour chaque place vacante. Par ailleurs, ces conseillers ne sont plus nommés pour trois ans mais pour quinze ans. Les Bourbon conservent le principe de la nomination administrative par le gouvernement, pour un mandat de 15 ans. Le changement institutionnel dans le mode de sélection des conseillers intervient sous la monarchie de Juillet, avec la loi du 22 juin 1833 établissant l'élection directe au suffrage censitaire des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement. Le changement institutionnel introduit par cette loi est important (passage

¹ Voir notamment Pierre Bodineau, « Quelques réflexions sur une institution "inutile" : les conseils d'arrondissement de la Côte-d'Or au XIX^e siècle », *op. cit.*

de la nomination administrative à l'élection) mais, dans la pratique, le mode de sélection et la composition sociale du conseil général ne changent guère. Les conseillers généraux restent, même après l'introduction de l'élection, des notables. La gratuité de l'exercice de ces fonctions (en l'absence d'une indemnité versée aux conseillers à cette période) et la nécessité d'une certaine compétence et d'un niveau d'éducation minimal limitent, dans la pratique, la tentative de démocratisation du conseil général introduite par la loi de 1833. Les conseillers généraux sont désormais élus et non plus nommés, mais ils viennent toujours du même milieu social. Certains conseillers généraux élus en 1833 en Isère sont même des hommes qui avaient siégé dans le conseil du temps de la nomination administrative, ou des parents de conseillers généraux nommés avant 1833.

Le conseil général n'est pas, au début du XIX^e siècle, une institution permanente. Il se réunit une fois par an (plus des sessions extraordinaires sur convocation du préfet pour discuter d'une question bien précise, généralement d'après les ordres du gouvernement, pour une durée fixée par l'État central) sur la convocation du préfet, pour une session ordinaire annuelle d'une durée maximale de quinze jours. Le préfet accorde parfois des dérogations pour la prolongation des sessions d'un conseil municipal, quand les conseillers n'ont pas eu le temps de finir leur travail dans le nombre de jours impartis, mais les sessions du conseil général ne sont jamais prolongées.

Le conseil général n'étant pas une institution permanente, il ne dispose pas, au début du XIX^e siècle, d'un bâtiment officiel qui lui soit propre. Les conseillers se réunissent donc, pour leurs sessions, dans une salle de la préfecture. Les frais de réunion, assez peu élevés, sont financés sur les fonds départementaux. Des frais d'assemblée du conseil général de 300 francs figurent ainsi dans le budget départemental voté en 1802.

Le conseil général est rarement réuni en intégralité pour une session. Les absences de conseillers pour des raisons diverses (maladie, mauvais état des routes, empêchement professionnel ...) sont prévues par la loi, les conseillers étant tenus de présenter une lettre de justification, mais la loi prévoit aussi un nombre minimal de conseillers obligatoire pour qu'une session puisse avoir lieu : 18 (les 2/3).

Le contrôle de l'État central sur le conseil général apparaît dans la présence obligatoire du préfet au début de chaque session, mais le préfet n'est présent que le premier jour, et sa présence montre aussi une certaine importance du conseil général en ce que le préfet doit

rendre compte de son administration devant les conseillers, pièces comptables justificatives à l'appui.

Les sessions du conseil général suivent en effet un cérémonial bien précis et toujours semblable, quel que soit le régime (le seul changement consistant dans le contenu de la prestation de serment faite par les nouveaux conseillers). Chaque session débute par l'introduction, en grande pompe, du préfet ou, en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, du secrétaire général dans la salle où sont réunis les conseillers. Ceci est suivi, lorsqu'il y a de nouveaux membres depuis la dernière session, par la prestation solennelle de serment de fidélité au régime par les nouveaux conseillers devant le représentant du gouvernement, le préfet.

Les conseillers entendent ensuite le discours du préfet, qui est un compte-rendu annuel d'administration. Le préfet rend compte, pièces comptables justificatives à l'appui (déposées sur le bureau puis remises à la commission spécialisée du conseil général) de l'utilisation des crédits départementaux votés au cours de la session d'avant pour l'exercice fiscal qui vient de s'écouler. Il expose ensuite les résultats des actions menées grâce à ces crédits, revient sur les principaux actes administratifs faits pendant l'année écoulée, donne un tableau général de l'état du département (situation économique et sociale, problèmes précis ...) parfois accompagné de suggestions aux conseillers sur les vœux à émettre pour l'amélioration de l'état du département, et enfin tient les conseillers informés de la réponse donnée par le gouvernement aux vœux émis par les conseillers lors de leur dernière session.

Le préfet sort ensuite de la salle, laissant les conseillers entre eux pour leurs délibérations. Les conseillers commencent alors par élire le secrétaire et le président et dressent un procès-verbal d'ouverture de la session annuelle comprenant le nom du secrétaire et du président et signé par tous les conseillers présents à la séance du jour. Chaque journée, ou chaque séance de la session du conseil général s'achève de la même manière : par la signature, par tous les membres présents, du procès-verbal contenant les délibérations de la journée. Ces délibérations écrites sont ensuite transmises, en trois exemplaires, au préfet, l'un des exemplaires devant être envoyé au gouvernement. Un autre registre est tenu par le secrétaire, à côté de ces délibérations, et lui aussi transmis en trois exemplaires au préfet à la fin de la session : le budget départemental voté par les conseillers pour l'exercice fiscal de l'année qui commence après cette session.

Un certain nombre d'éléments semblent donc devoir garantir un contrôle très étroit ou une domination de l'État central et de son représentant, le préfet, sur cette institution, mais les conseils généraux ont une autonomie réelle. Au début de chaque session, les conseillers élisent, par vote à bulletin secret, un président et un secrétaire général. Ces derniers ne sont donc pas imposés, nommés par le gouvernement ou le préfet, mais librement élus par leurs pairs et peuvent être réélus d'une session à l'autre (ce qui est souvent le cas). La fonction de président du conseil général est assez honorifique et est donc toujours conférée à un grand notable de l'assemblée. Celle de secrétaire, moins recherchée, peut être confiée à des conseillers moins aisés et moins influents. Le président a pour mission d'arbitrer les débats et de diriger la session (en rappelant l'ordre du jour, en réunissant les commissions spécialisés pour l'assemblée générale ...). Le secrétaire joue le rôle d'un greffier et consigne par écrit les délibérations de l'assemblée.

Les conseillers généraux choisissent librement leur manière de travailler au cours de la session : quel jour aborder tel problème, en combien de commissions spécialisées, et sur quelles questions, répartir les conseillers locaux ... Ils ont aussi une certaine liberté du fait de l'absence du préfet pendant la plus grande partie de leurs délibérations.

L'importance du conseil général dans l'administration d'un département est aussi confirmée par ses relations avec les autres institutions locales hiérarchiquement inférieures, avec les conseils d'arrondissement. Le conseil général est, dans certaines limites, une sorte d'arbitre des intérêts locaux, et, pour cela, juge non seulement les vœux des conseils d'arrondissement mais aussi la composition des conseils d'arrondissement ou des conseils municipaux. Les liens entre conseillers généraux et conseillers d'arrondissement montrent les limites de la centralisation administrative et la réalité d'une vie publique locale.

II. Méthodes de travail des conseillers

Les conseillers généraux, dont plusieurs (en Isère comme ailleurs) ont été membres d'assemblées nationales révolutionnaires ou post-révolutionnaires, adoptent les formes du travail parlementaire pour leur mission départementale.

Dès le Consulat, ils recourent, par exemple, au travail en commissions spécialisées (commission des finances et de la

comptabilité, commission des routes et des Ponts et Chaussées, commission du commerce et de l'agriculture ...). Ils se réunissent en séance plénière d'inauguration de la session, décident, au cours de cette séance, de la répartition de chacun des membres dans les commissions spécialisées, puis poursuivent le travail dans ces commissions, avant de se réunir en assemblée générale pour entendre le rapport du rapporteur de chaque commission et se prononcer sur les différents sujets à l'ordre du jour (voter ou non les propositions de chaque commission, voter le budget ...). Ils font un travail préparatoire important dans ces commissions. Ils consultent les pièces du dossier, lisent des documents complémentaires ou parfois même commandent des enquêtes et rapports supplémentaires pour éclairer leur jugement (un rapport à l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées sur l'état de toutes les routes départementales par exemple). Ils peuvent entendre des experts (fonctionnaires, entrepreneurs ...). En-dehors de ces commissions, les conseillers généraux se rendent parfois sur le terrain pour voir par eux-mêmes les problèmes, les besoins du département, l'application de mesures décidées (visite du dépôt d'étalons pour lequel ils votent des sommes annuelles destinées à l'achat de chevaux par exemple).

Les commissions ne sont pas fixées par la loi et établies par l'État central mais naissent dans les conseils locaux (conseil général et conseils d'arrondissement), sur l'initiative des conseillers eux-mêmes, pour faire face à un problème matériel et pratique, la durée des sessions des conseils étant trop courte pour aborder tous les points nécessaires.

Au sein du conseil d'arrondissement de Grenoble, dans la deuxième session depuis sa création, en thermidor an VIII, la session se termine ainsi le 24 thermidor an VIII sans que les conseillers aient eu le temps d'approfondir l'examen de certains sujets. L'un des conseillers suggère alors que, d'ici la prochaine session, en l'an IX, ils se réunissent en petits groupes de deux à trois conseillers, chargés de préparer le travail du conseil sur des sujets bien précis et fixés à l'avance. La proposition est retenue et cinq groupes, annonçant les futures commissions, sont constitués¹.

Cette mesure est adoptée, au cours de la période, par le conseil général et par tous les conseils d'arrondissement, et cela sous tous les régimes et sous tous les gouvernements. Les conseillers généraux se

¹ Délibération du conseil d'arrondissement de Grenoble, session de thermidor an VIII (ADI : 2N2/1).

répartissent ainsi, en 1806, en trois bureaux : le bureau des contributions (Guillot, Bravet, Farconnet, Plantier), le bureau de la comptabilité, de l'instruction publique et des objets généraux d'administration (Bouthier, Carlet, David, Boullu et Vallier) et le bureau des travaux publics (Royer, Duport Lavilette, Picot, Desmoulin et Forgeret)¹.

Les commissions deviennent, progressivement, plus nombreuses, plus spécialisées, et la répartition des différents sujets par commissions se fait plus rationnelle. Les membres de ces commissions se réunissent, lisent les pièces concernant leur domaine d'attribution qui leur ont été remises auparavant par le sous-préfet ou son secrétaire ou l'un des employés de la sous-préfecture ou de la préfecture (lettres et pétitions de communes pour les conseillers d'arrondissement, délibérations des conseils d'arrondissement pour le conseil général, rapports techniques faits par des citoyens, des experts d'une question donnée : l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, un professeur d'une des facultés de la ville de Grenoble pour les questions universitaires, ..., le rapport du sous-préfet ou du préfet sur le domaine d'action de la commission spécialisée, des pièces comptables pour la commission du budget, des enquêtes statistiques, des instructions du gouvernement ...), discutent des points importants, examinent les vœux émis par le conseil dans ce domaine l'année précédente et notent quels sont les vœux qui ont été remplis et quels sont ceux qui n'ont pas été satisfaits et doivent être renouvelés, et enfin, après s'être informés de la situation et des aspects concrets et techniques de la question, pris éventuellement pour cela l'avis d'un expert, et discuté des moyens d'améliorer la situation, les conseillers membres de la commission spécialisée rédigent un rapport dans lequel, le plus souvent, ils donnent un résumé de l'état de la question, des informations dont ils ont disposé, de l'avancée de la situation dans ce domaine par rapport à l'année d'avant, éventuellement des débats qui ont eu lieu au sein de la commission spécialisée, et enfin ils concluent ce rapport par une liste de vœux qu'ils proposent à l'ensemble des conseillers réunis en assemblée générale d'émettre officiellement auprès du gouvernement dans les délibérations du conseil. Les membres de ces commissions font souvent un travail préparatoire important et, semble-t-il, de qualité, comme le montre le fait que, la plupart du temps, les conseillers généraux ou les

¹ Délibération du conseil général, session de 1806 (ADI : 1N2/1).

conseillers d'arrondissement suivent les avis du rapporteur de chaque commission spécialisée et recopient, sans grand changement, les propositions de la commission spécialisée dans les délibérations officielles du conseil.

Les conseillers se forment ainsi, dans les conseils locaux, au travail administratif et au travail parlementaire. Tudesq avait déjà noté, à ce sujet, que « plus que toute autre institution le conseil général sous la monarchie de Juillet a contribué à apprendre aux Français à s'administrer (...) ¹ ».

Ils acquièrent parfois, au sein de ces commissions spécialisées, particulièrement lorsqu'ils restent dans la même commission pendant plusieurs années, non seulement une expérience générale du travail politique particulier qu'est le travail de commission (que ce soit les commissions de conseils locaux ou les commissions parlementaires) mais aussi, lorsqu'ils restent dans la même commission plusieurs années, une expertise dans un domaine de l'administration locale, que ce soit les problèmes de routes et de ponts et chaussées en général, les questions d'enseignement ou d'assistance, la politique économique, commerciale ou industrielle, ou encore les questions fiscales et la gestion du budget d'un département.

III. Attributions des conseillers et rôle de ces assemblées locales au début du XIX^e siècle

Le rédacteur du *Courrier de l'Isère*, en incitant les électeurs à se rendre aux urnes pour les élections départementales en 1842, montre l'importance du conseil général comme institution locale représentative : « À tous les degrés de l'économie sociale, à tous les points de la chose publique, les conseils généraux ont une action permanente considérable (...) ² ». Les conseillers généraux ont en effet, dès le début du XIX^e siècle, malgré les éléments de contrôle de l'État central, une réelle autonomie et jouent un rôle essentiel dans l'administration d'un département.

Les conseillers ont des attributions financières importantes. Ils doivent en effet, au cours de leur session annuelle ordinaire, répartir les contributions entre les différents arrondissements formant le département (quatre arrondissements dans le département de l'Isère) et fixer le budget départemental de l'exercice suivant. Le budget du

¹ Tudesq, *Les Conseillers généraux en France ...*, op. cit., p. 274.

² *Courrier de l'Isère*, 19 novembre 1842.

département, préparé par le préfet, autorisé par le ministre de l'Intérieur, doit être ensuite soumis au vote du conseil général. Les conseillers généraux ne peuvent voter librement qu'une partie des dépenses départementales : les dépenses facultatives. Les dépenses ordinaires, financées, sous tous les régimes, par les « centimes ordinaires » ou « centimes centralisés » ordonnancés chaque année aux départements par le ministre de l'Intérieur, sont des dépenses obligatoires et incompressibles et les conseillers généraux ne peuvent guère apporter de suggestions ou de modifications à ces dépenses qui sont en fait essentiellement les dépenses de fonctionnement des différents services déconcentrés de l'État central dans le département (abonnement des sous-préfectures, traitements des juges de paix, prisons, casernes de gendarmerie ...). Les appellations, dans ce domaine, changent un peu selon les régimes mais le mode de financement et les attributions des conseillers généraux restent les mêmes, y compris après la loi du 10 mai 1838. Ils votent, dans certaines limites imposées par le gouvernement, le montant des centimes facultatifs ou extraordinaires (le nom change selon les régimes) avec lesquels ils financent les dépenses facultatives et votent ensuite librement, en fonction de l'intérêt du département, l'emploi, la destination de ces centimes facultatifs.

L'une des principales missions des conseillers généraux est d'utiliser les fonds départementaux à leur disposition à bon escient, en faisant des économies sur les projets lancés. Ils ont une assez large latitude pour décider, en fonction d'un « intérêt départemental » qui est une notion assez floue, des projets qu'ils souhaitent mettre en œuvre et de leurs priorités. Ceci les amène assez souvent à rejeter des demandes de conseils d'arrondissement. Les conseillers généraux sont ainsi les gestionnaires des fonds départementaux. Les demandes du préfet au conseil général ne sont pas assurées d'être plus satisfaites lorsqu'elles ne sont pas jugées d'un intérêt départemental suffisant par les conseillers généraux¹. Certains préfets se plaignent de cette autonomie des conseillers généraux. Le préfet d'Haussez critique ainsi Planelli de Lavalette, ancien maire de Grenoble, député de l'Isère et conseiller général (et souvent président du conseil général) : « C'était un de ces économistes qui ne veulent pas que l'on ouvre des routes, parce qu'il en coûte de l'argent pour les faire (...) que l'on se livre à des embellissements, parce que c'est un luxe inutile ; qui sont tout

¹ Délibération du conseil général, session de 1820 (ADI : 1N2/3).

glorieux de proclamer qu'ils ont empêché le vote d'un centime que demandait le préfet (...) ¹ ».

Les conseillers généraux ont aussi une action consultative, ou représentative, en faisant connaître au gouvernement les besoins du département par l'expression formelle de vœux au cours de leurs délibérations. Tous les vœux ne sont pas suivis d'effet. Il est des vœux que les conseillers renouvellent d'année en année et qui ne sont jamais satisfaits, ou des années plus tard, mais certains le sont ².

Les conseillers généraux sont aussi à la tête, localement d'autres institutions représentatives : les conseils d'arrondissement. Ils doivent en effet, avant même le préfet et le gouvernement, examiner les vœux émis par les conseillers d'arrondissement dans leur dernière session (dont les délibérations écrites sont transmises au conseil général) et décider de les satisfaire, d'y joindre leurs vœux auprès du gouvernement ou non.

Les conseillers généraux jouent un rôle important dans l'administration locale par la mise en œuvre de politiques publiques locales financées sur les fonds départementaux. Les dépenses votées par le conseil général montrent l'importance qu'ils accordent à certaines de leurs missions. Les dépenses de maintien de l'ordre ne sont pas très élevées sur l'ensemble de la période (moins de 10 %, sous tous les régimes) mais elles sont une part stable et constante. Elles sont constituées essentiellement de dépenses obligatoires (frais de casernement de la gendarmerie des municipalités, frais d'entretien des prisons et tribunaux), mais le besoin d'ordre et de sécurité apparaît aussi dans d'autres actions menées par les conseillers généraux. L'importance croissante des dépenses départementales dans le domaine de l'assistance, surtout sous la Restauration et la monarchie de Juillet, est à relier à ce besoin d'ordre. L'aide et l'encadrement des pauvres sont en effet conçus par les conseillers généraux, comme par la plupart des fonctionnaires et des administrateurs locaux à cette période, comme l'un des éléments de la politique de maintien de l'ordre.

Les conseillers généraux utilisent aussi les fonds à leur disposition pour contribuer au développement local : développement économique (par des subventions ponctuelles accordées à des activités économiques nouvelles, et surtout par le financement de la construction d'infrastructures de transport) et développement social

¹ *Mémoires du baron d'Haussez*, Paris, 1896, t. 1, p. 386.

² Délibération du conseil général, session de 1819 (ADI : 1N2/3).

(financement de la formation des médecins du département, dépenses départementales dans le domaine scolaire ...). Les principaux domaines d'action des conseillers généraux en Isère sont l'assistance, l'éducation, et l'urbanisme. En 1837, les seules dépenses d'urbanisme et d'assistance représentent près des $\frac{3}{4}$ des dépenses départementales (70 %). Les conseillers généraux lancent plusieurs programmes d'assistance, à destination de plusieurs catégories de personnes (les malades, les pauvres, les enfants abandonnés, les chômeurs ...). Les deux principales dépenses départementales en matière d'assistance sont les frais d'entretien des enfants abandonnés, et le dépôt de mendicité puis maison de refuge de Saint Robert.

Les dépenses départementales en matière d'assistance sous le Consulat et l'Empire sont annuellement d'environ 40 000 à 50 000 francs. L'âge d'or de l'assistance départementale est la période de la Restauration et de la Monarchie de Juillet : les dépenses d'assistance dépassent, de 1828 à 1837, les 100 000 francs toutes les années, sauf en 1836. L'importance de ces dépenses en Isère est le résultat d'un choix conscient et volontaire fait par les conseillers généraux en matière de priorités budgétaires, et non le simple résultat du transfert de ces dépenses, essentiellement financées par l'Église et par les propriétés des hôpitaux sous l'Ancien Régime, aux autorités civiles depuis la Révolution, et du déchargement de l'État sur les départements et les communes pour ces dépenses.

Les frais d'entretien des enfants abandonnés, ou « enfants trouvés et abandonnés », mis en nourrice chez des villageois qui reçoivent une somme d'argent en échange, sont essentiellement à la charge des départements. Les conseillers généraux dépensent chaque année, pour les enfants trouvés, entre 40 000 et 50 000 francs.

Une autre dépense départementale d'assistance importante consiste dans le financement du fonctionnement d'une nouvelle institution napoléonienne d'assistance : le dépôt de mendicité. Le dépôt de mendicité de l'Isère, est établi dans l'ancien couvent des Bénédictins de Saint-Robert, dans la commune de Saint-Egrève voisine de Grenoble le 7 mai 1812. Il accueille les pauvres, mendiants ou non, enfants ou adultes, et, pour les adultes, essaie de conditionner le secours à un travail effectué dans le dépôt. Les dépenses départementales pour ce dépôt de mendicité sont, en moyenne, de 60 000 à 75 000 francs selon les années. Ceci lui permet de couvrir ses différents frais de fonctionnement : salaires des employés, nourrissage des enfants, alimentation, vêtements, linge, médicaments, entretien

des bâtiments, chauffage et éclairage, financement des ateliers de charité ...

Le département doit aussi donner une indemnité de route aux « voyageurs indigents » traversant l'Isère, et notamment mendiants venant d'autres départements et renvoyés chez eux (15 centimes par lieue¹). Ceci représente une dépense annuelle d'environ 1 000 à 5 000 francs.

Les conseillers généraux interviennent aussi dans le financement des dépenses publiques dans le domaine scolaire, notamment dans le domaine de l'enseignement secondaire. Les frais de premier établissement du lycée de Grenoble sont financés par la municipalité de Grenoble, mais, ensuite, les salaires des professeurs et des autres membres du personnel du lycée (proviseur, concierge ...) sont pris en charge, chaque année, par le département.

L'enseignement primaire est une dépense municipale, mais le département intervient parfois ponctuellement pour assister les communes pauvres du département. La loi Guizot de juin 1833 sur l'instruction publique apparaît ainsi dans les dépenses départementales. Beaucoup de communes pauvres du département n'ayant pas les moyens de mettre en application cette loi, les conseillers généraux décident, à la fois pour favoriser le développement de l'instruction dans les campagnes, pour aider les maires du département et pour faciliter l'application d'une mesure gouvernementale, d'accorder des subventions. Les dépenses départementales d'éducation sont ainsi doublées entre 1833 et 1834, passant de 15 909 francs à 33 133,90 francs. Plus qu'un simple relais dans la décision gouvernementale d'assurer l'instruction primaire publique au plus grand nombre, les conseillers généraux font un réel effort financier en 1834 pour combler les disparités locales en matière d'offre d'instruction publique.

Le département a aussi, toujours dans le domaine de l'enseignement primaire, la responsabilité du financement des écoles normales du département. L'essentiel des frais d'établissement de l'école normale pour les instituteurs primaires établie à Grenoble en 1832 est ainsi pris en charge par le département : les frais de pension des élèves instituteurs, la fourniture de livres, globes et autre matériel, et le salaire du professeur.

Les conseillers généraux jouent aussi un rôle important dans l'équipement administratif et dans la construction d'infrastructures de

¹ Exercice comptable départemental de 1806 (ADI : 3N3/4).

transport dans le département. Les dépenses d'urbanisme départementales, au début très faibles et représentant une part infime des dépenses départementales (1,54 % en 1802, 3,23 % en 1805) deviennent, à la fin de la Restauration et dans les premières années de la monarchie de Juillet, l'un des principaux postes de dépenses. La dépense moyenne annuelle d'urbanisme pour la période 1802-1815 est d'environ 11 000 francs. Elle passe, pour la période 1828-1837, à presque 300 000 francs.

Cette forte augmentation des dépenses d'urbanisme s'explique surtout par l'augmentation des dépenses de construction, de réparation ou d'entretien de routes départementales, qui forment souvent la plus grande partie des dépenses d'urbanisme. Le programme de routes départementales financées par le département date de 1811. Ceci correspond à la fois à une volonté des conseillers généraux de se lancer dans cette opération de travaux publics d'envergure, et à la volonté de désengagement financier de l'État. Le gouvernement, par le décret du 16 décembre 1811, transfère la charge financière, de construction et d'entretien, des routes royales de 3^e classe (jusque là prises en charge par l'État) aux départements, en en faisant des routes départementales¹.

Les dépenses de construction de routes départementales, peu élevées sous l'Empire (moins de 10 000 francs par an), dépassent les 100 000 francs par an à la fin de la Restauration, et sont supérieures à 200 000 francs tous les ans de 1831 à 1837. Elles représentent, sous la Restauration et la monarchie de Juillet, entre la moitié et les trois quarts des dépenses d'urbanisme. Ces travaux bénéficient d'un financement conjugué de l'État central² (la Direction générale des Ponts et Chaussées), du département et des communes. En 1837, le gouvernement accorde au département de l'Isère, pour le seul service des Ponts et Chaussées, plus de 1 200 000 francs³. Le département consacre aux dépenses de routes départementales, en 1837, environ 400 000 francs.

Le département accorde aussi parfois des subventions aux communes pour la construction, la réparation et l'entretien des

¹ Jean-Paul Riocreux, « Une mutation décisive du département : la monarchie constitutionnelle (1814-1848) », dans G. Chianéa, R. Chagny, J-W Dereyomez, *Le Département, hier, aujourd'hui, demain*, Grenoble, 1994, p. 525-536, p. 533.

² Rapport du préfet au conseil général, 1836 (ADI : 1N4/6).

³ Rapport du préfet au conseil général, 1837.

chemins vicinaux sous la Restauration et la monarchie de Juillet (environ 30 000 francs par an en moyenne pour cela de 1828 à 1837).

Comme les municipalités, et notamment comme la ville de Grenoble, le département finance la construction de ponts, notamment ceux reliant des routes départementales. Il prend ainsi en charge la construction de trois ponts en Isère sous la Restauration et la monarchie de Juillet.

Les fonctionnaires ne sont pas les seuls agents de l'administration locale au début du XIX^e siècle. Les institutions révolutionnaires plus représentatives (conseils locaux et municipalités) sont conservées, mais sont, à partir de l'an VIII, nommées par le gouvernement ou le préfet et non plus élues (jusqu'en 1831 pour les conseillers municipaux, 1833 pour les conseillers généraux et d'arrondissement). Le contrôle de l'État central et de ses agents sur ces institutions semble assez étroit. Les budgets votés par le conseil général doivent être autorisés par le gouvernement, les conseillers locaux semblent avoir un rôle seulement consultatif (en émettant des vœux pour l'amélioration de la situation de l'arrondissement ou du département, vœux que le gouvernement peut ou non suivre). Cependant, une étude plus fine du mode de sélection, des attributions et surtout de la pratique administrative des administrateurs locaux montre que ces hommes sont loin d'être sans pouvoir localement, et que, dès la période napoléonienne, ils apparaissent vraiment comme les chefs de collectivités locales : des administrateurs choisis par les citoyens, assez représentatifs de la société notabiliaire locale, défendant des intérêts locaux, finançant une grande part des dépenses publiques, et jouant un rôle essentiel dans l'administration locale.