

**Le musellement du tiers dans les assemblées d'Etats
(France, XVIIIe siècle)
Marie-Laure Legay**

Les Etats provinciaux de la France ont été le lieu d'une âpre lutte d'influence entre la noblesse et le tiers état au cours du XVIIIe siècle. Profitant de l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat, les nobles ont voulu affirmer plus nettement leurs prétentions à contrôler le pouvoir provincial. Certes, l'esprit avec lequel ils ont agi différait de celui qui les animait au temps des Valois. Il ne s'agissait plus de défendre l'idéal du « bien public » face à la tyrannie, mais plus modestement de conquérir les rouages décisionnels de la province, devenue un cadre d'administration dynamique. A partir des années 1740, les privilégiés contestèrent systématiquement les attributions concurrentielles de l'intendant. A force de représentations dans les bureaux ministériels, ils arrachèrent à ce dernier des compétences essentielles, et renforcèrent ainsi leur autonomie de gestion. Au sein des assemblées, cet effacement du commissaire départi affaiblit le tiers état, privé d'un protecteur influent. Néanmoins, l'horizon politique du troisième ordre s'obscurcit définitivement lorsque les Etats s'immiscèrent dans les affaires municipales. La déficience des finances urbaines donna parfois l'occasion à ces derniers de s'imposer aux villes, en se substituant à elles dans le rachat des offices municipaux, et en remplaçant l'intendant dans l'inspection des finances locales. Cette communication souhaite mettre en évidence cette double évolution dans les rapports des villes avec les Etats provinciaux et, au delà des situations locales, observer comment le gouvernement royal, en épuisant les finances urbaines, finit par sacrifier les intérêts du tiers dans les provinces d'Etats. De leur côté, les privilégiés réussirent à faire croire à la cohésion inattaquable des corps constitués, à garder intact le modèle de gouvernement par Etats provinciaux, tout en monopolisant à leur profit le pouvoir et le discours provincial. La province ne serait donc pas morte d'inanité, comme le prétend Alexis de Tocqueville, mais au contraire de l'importance trop manifeste de l'enjeu politique dont elle était l'objet.

Le rachat des offices municipaux et le repli de l'intendant

L'un des moyens par lequel les deux premiers ordres pouvaient agir concerne le rachat des offices municipaux. Certains Etats provinciaux ont disposé assez tôt du pouvoir de délivrer des commissions pour de tels offices. Ce fut le cas de l'assemblée de Bourgogne, qui incorpora en 1696 les offices de maires perpétuels créés par l'édit du mois d'août 1692. Par la suite, elle défendit chèrement ce droit et obtint, à chaque rétablissement des offices, d'être maintenue dans son pouvoir. Pour être exemptée des créations de 1733, la province déboursa 820 000 livres, et compta sur les recettes des villes pour rembourser les intérêts de l'emprunt¹. Moyennant quoi, les administrateurs provinciaux commissionnaient ou destituaient les maires à leur guise². Leur « constitution », qui assimilait le gouverneur de la province, prince de sang, à une sorte de vice-roi, les mettait à l'abri de toute inspection du commissaire départi. Néanmoins, la mort, en 1740, de Louis-Henri, duc de Bourbon, modifia quelque peu la donne. Le gouvernement profita de cette circonstance pour faire confirmer la nomination des maires par le monarque³. Malgré cette concession, les Etats conservèrent néanmoins l'initiative de la désignation, au grand dam du commissaire départi qui n'était pas consulté sur les sujets présentés par les Elus de Bourgogne. Ce dernier s'en plaint à plusieurs reprises :

¹ A.N., H¹ 140, pièce 3, *Edit du roy concernant les offices municipaux du Duché de Bourgogne*, Paris, 1735, 8 p.

² Ils destituèrent le maire de Loubans en 1709, le maire d'Autun en 1713, celui de Toulon-sur-Arnoux en 1715, celui de Saint-Jean-de-Lone en 1732, ceux de Paray et Charolles en 1742 [A.N., H¹ 162, pièce 11].

³ A.N., H¹ 184, pièces 23 et 24, « Instructions pour l'assemblée de 1742 en forme de règlement ».

La nomination des officiers municipaux, et surtout celle des maires qui ont toute l'autorité dans les villes, est très intéressante, soit par la grande influence que les maires ont dans les délibérations des états, soit parce qu'ils sont les seuls instruments de l'exécution des ordres de Sa Majesté dans l'intérieur de la province. Il est essentiel pour l'autorité du roi de réserver à Sa Majesté la nomination de toutes les places, savoir celles de maire sur la présentation des élus, et les autres sur la présentation des villes, ainsi que cela se pratique depuis 1740. D'ailleurs, comment l'intendant contiendra-t-il les Etats ? Comment empêchera-t-il les malversations si les officiers municipaux sont sous la main d'un prince de sang gouverneur ?⁴

A cette époque, les préoccupations des intendants n'étaient cependant plus pleinement partagées par les bureaux ministériels. Plus tard, la réforme municipale des années 1764-1765 consacra très nettement la réduction des attributions des commissaires départis et malgré l'abrogation de la réforme, le gouvernement ne revint guère sur cette réduction⁵. L'affaire du maire de Beaune, qui éclata en 1781, révèle à cet égard l'indulgence dont le Contrôle général fit preuve vis-à-vis des Elus de Bourgogne. Ces derniers avaient destitué le maire de cette ville, le sieur Maufoux, par ailleurs subdélégué du commissaire départi, sous prétexte de défaut d'exécution des ordres des Etats, administrateurs des routes de la province. Amelot s'offensa de cette destitution, considérant que les Elus auraient dû obtenir l'agrément du souverain. Cependant, le roi voulut bien « par égard pour les Elus, ne désapprouver leur conduite qu'avec des ménagements »⁶. Il laissa les administrateurs nommer à la place de Maufoux, un dénommé Labot.

Dans la mesure où l'administration des Elus de Bourgogne demeurait sous le contrôle des agents royaux, et notamment d'un trésorier de France et de deux membres de la chambre des comptes, leur tutelle sur les villes eut un effet politique limité. La situation se présentait différemment dans le Languedoc. Les Etats de cette province s'appuyèrent sur le précédent bourguignon pour faire valoir de nouvelles prétentions⁷. En 1754, ils délibérèrent sur l'acquisition de tous les offices créés par l'édit de novembre 1733 et restés invendus. Ce rachat leur coûta 11 400 000 livres, somme qu'ils acquittèrent en partie grâce au produit de la ferme de l'équivalent, en partie par l'emprunt⁸. Si l'on compare ce montant avec le prix payés dans les autres provinces du royaume pour réunir ces charges aux corps des villes et communautés, l'on conclut aisément à la surévaluation de celles du Languedoc⁹. Il faut dire que les Etats, dominés par les prélats et barons de la province, tirèrent un profit politique certain de ce rachat. La convention de 1754, en réunissant les offices au corps des

⁴ A.N., H¹ 184, pièce 20, « Avis de l'intendant sur le mémoire touchant les états de Bourgogne », sans date (après 1740).

⁵ Maurice Bordes, *L'administration provinciale et municipale en France au XVIIIe siècle*, Paris, Sedes, 1972., p. 263 et sq.

⁶ A.N., H¹ 162, pièce 7, lettre d'Amelot, 1^{er} avril 1781.

⁷ A.N. H¹ 998, pièce 12, 1757.

⁸ A.N. H¹ 998, pièce 1, arrêt du conseil du 30 juillet 1754.

⁹ A.N. H¹ 998, pièce 118, mémoire de 1754. Dans ce mémoire, les recettes que le roi tira de la réunion des offices municipaux non vendus au corps des villes et communautés furent évaluées comme suit : Bourgogne : 820 000 livres (édit d'avril 1735) ; généralité d'Orléans : 541 222 livres (arrêt du 20 décembre 1746) ; généralité de Soissons : 275 000 livres (arrêt du 27 décembre 1746) ; généralité de Châlons : 521 774 livres (arrêt du 28 février 1747) ; généralité de Tours : 726 902 livres (arrêt du 7 mars 1747) ; généralité de Bourges : 262 583 livres (arrêt du 11 avril 1747) ; généralité d'Alençon : 317 174 livres (arrêts des 18 et 25 avril 1747) ; généralité de Caen : 326 700 livres (*idem*) ; généralité de Paris : 734 250 livres (arrêt du 14 août 1747) ; généralité de Bordeaux : 1 million de livres (arrêt du 12 octobre 1747) ; généralité d'Amiens : 700 007 livres (arrêt du 21 novembre 1747) ; généralité de Metz : 620 004 livres (arrêts des 2 et 6 juillet 1748) ; généralité de Lyon : 400 004 livres (arrêt du 5 novembre 1748) ; généralité de Limoges : 400 004 livres (arrêt du 11 mars 1749) ; généralité d'Auch, Béarn et Navarre : 1 000 010 livres (arrêt du 10 novembre 1750) ; Roussillon et pays de Foix : 240 009 livres (arrêt du 17 avril 1751) ; généralité de Montauban : 500 005 livres (arrêt du 17 avril 1751) ; généralité de Riom : 400 004 livres (arrêt du 4 mai 1751) ; généralité du Dauphiné : 530 002 livres (arrêts des 20 et 22 août 1751).

communautés, rendait à celles-ci la faculté d'élire les sujets susceptibles d'exercer les fonctions municipales, mais cette liberté demeurait toute relative si l'on considère qu'elle rétablissait dans le même temps les anciennes prérogatives seigneuriales. L'intendant de Saint-Priest ne s'y trompa point et mit sa hiérarchie en garde contre les effets attendus de cette disposition. Il se proposa de contrôler le choix des communautés en émettant un avis sur les sujets proposés. Il contesta par ailleurs la clause interdisant toutes les fonctions aux titulaires hors d'exercice et aux commissionnaires, même dans le cas où la communauté aurait négligé d'élire, estimant que l'assemblée provinciale tentait par là de rejeter « tout ce qui n'émane pas des Etats ou des assiettes »¹⁰. L'intendant fut néanmoins contré par l'archevêque de Narbonne, de sorte qu'en Languedoc, comme en Provence à partir de 1758, la réaction seigneuriale nuisit aux intérêts des communautés. Notons enfin que certaines villes languedociennes furent privées de l'élection. A Mende par exemple, Saint-Privat de Saint-Rome cumulait sa fonction de maire avec celle de commissaire des Etats pour la vérification des dettes des communautés, et commissaire des Etats pour la levée des vingtièmes. L'assemblée languedocienne sollicita donc du roi le maintien de cet agent zélé pour la province, qui échappa à la loi générale¹¹. Le maréchal de Richelieu agit de son côté en tant que propriétaire de l'office de maire de Montpellier pour maintenir Cambacerès dans les fonctions qu'il lui avait déléguées¹². Plus tard, lorsque la loi Laverdy, qui avait été aménagée par l'édit de mai 1766, fut abolie, les Etats se portèrent de nouveau acquéreurs des offices déjà rachetés en 1754 pour une nouvelle somme de 2,5 millions de livres¹³. Cette mesure plaçait donc toutes les communautés de la province dans le cas d'élire leurs consuls. Néanmoins, bien des plaintes parvinrent au Contrôle général sur l'application de cette dernière convention. Les officiers qui avaient acquis leurs charges en 1735 reprochèrent aux Etats de vouloir placer leurs affidés en les écartant du pouvoir municipal. Tel fut le cas des lieutenants de maire de Carcassonne et de Saint-Pons, les frères Bellonnet, dont l'un était avocat au bureau des finances de Montpellier :

Les particuliers sont à la merci de quelques prélats et de quelques seigneurs bien plus jaloux de l'accroissement de leur autorité que de la félicité publique. D'ailleurs, l'intention du roy peut-elle être que les états, à qui il passe près de 1 600 000 livres pour le remboursement des offices acquis par les particuliers, veulent gagner sur eux et se prévaloir d'un arrêt du conseil pour écraser des citoyens trop confiants. Ces officiers assemblés aux états du Languedoc ont eu beau s'opposer à la délibération des états, on l'a dressée comme si elle avoit été signée de plusieurs d'entre eux pour agir en leur nom¹⁴.

Le maire de Villeneuve, dans le diocèse de Béziers, également avocat de son état, le maire du Puy, formulèrent les mêmes critiques¹⁵.

Au terme de cette première analyse, il apparaît que les négociations pour le rachat des offices municipaux, avaient mis aux prises administrateurs royaux et certains administrateurs des Etats. La réunion des offices aux corps des villes fit perdre aux intendants une marge de manœuvre politique importante. Tous, là où ils étaient en poste, tentèrent d'alerter le gouvernement sur cette perte effective de contrôle. Certes, jusqu'à la réforme Laverdy, ils conservèrent l'essentiel de leurs prérogatives administratives et financières sur les villes et communautés, telles qu'elles avaient été définies par l'édit d'avril 1683. Mais les assauts qu'ils subirent de la part des Etats, toujours vigilants à faire reculer l'autorité politique de

¹⁰ A.N. H¹ 998, pièce 92, lettre particulière de Saint-Priest, 3 mars 1755.

¹¹ A.N. H¹ 998, pièce 43, requête de Saint-Laurent, premier commis du secrétaire d'Etat de la guerre, 1754.

¹² A.N. H¹ 998, pièce 49, note, 1754.

¹³ A.N., H¹ 999, pièce 43, mémoire de janvier 1774 ; pièce 131, mémoire de 1789.

¹⁴ A.N., H¹ 999, pièce 31, lettre du 27 janvier 1775.

¹⁵ *Idem*, pièces 33, 40, 42.

leurs adversaires, devaient se révéler décisifs. Après la réforme Laverdy, le rôle des intendants dans les affaires municipales s'amenuisa encore, permettant du même coup aux deux ordres privilégiés des Etats provinciaux d'accroître leur influence.

La tutelle nobiliaire

Le musellement des intérêts politiques du tiers état revêtit plusieurs formes au cours de ces années. La réaction seigneuriale, en premier lieu, mit les villes aux prises avec les gouverneurs. De nature différente fut la réaction politique des Etats provinciaux, qui ne pouvaient s'appuyer sur une quelconque tradition juridique pour s'immiscer aussi nettement dans la nomination des officiers municipaux.

Les mesures de 1764-1765 avaient déjà consacré les intérêts des seigneurs. En Normandie, en Dauphiné, en Guyenne, dans le Béarn... des clauses particulières attribuaient à ces derniers la nomination des échevins, là où ils en disposaient auparavant. Dans les provinces exemptées de la réforme, la désignation du maire par le gouverneur prévalait. En Bretagne, par exemple, un arrêt du 11 juin 1763 stipulait que les maires seraient choisis sur les listes établies par les communautés, mais confirmés par le gouverneur de la province¹⁶. Le gouverneur du Roussillon obtint de droit de nommer le maire de Perpignan, en vertu de l'article 4 de la déclaration du 31 mai 1766. A Saint-Pol-sur-Ternoise, le prince de Soubise put, à partir de 1767, nommer directement et sans le concours des notables les officiers de l'échevinage¹⁷. Le gouverneur de Touraine eut le droit de nommer le maire de Tours ; le gouverneur de l'Angoumois, celui de choisir le maire d'Angoulême sur une liste de trois noms... Les villes épiscopales, quant à elles, devaient se soumettre au choix de leur prélat, comme Die ou Valence. A Cambrai, non seulement l'archevêque, Léopold-Charles de Choiseul, recouvra en 1766 le droit de nommer la moitié des échevins, réduits à douze, mais il réussit par ailleurs à influencer la désignation des six autres en faisant pression sur l'intendant. En outre, le seigneur du lieu parvint en 1768 à évincer les créatures du commissaire départi, et notamment son subdélégué, du bureau exécutif des Etats.

Indépendamment de cette réaction seigneuriale, déjà connue, une réaction politique de l'ordre nobiliaire tout entier permit, en certains endroits, de mettre les villes sous tutelle. Nous avons déjà montré comment, à la faveur de la réforme Laverdy ou de sa suppression, les Etats d'Artois s'imposèrent aux villes. Rappelons rapidement les faits. L'intendant Lefebvre de Caumartin avait combattu vivement « la révolution incroyable de 1764 »¹⁸, en formulant trois arguments¹⁹. Le premier consistait à rappeler « le danger des élections populaires » dans des provinces frontalières. Il avait indiqué que les souverains n'avaient renoncé que rarement, et seulement à titre de concession, à la nomination des Magistrats, car leur autorité et la sûreté de ces provinces en dépendaient. Puis Caumartin avait fait l'éloge des officiers permanents, louant leurs lumières, leur dévouement, révélant l'impossibilité des Magistrats de gouverner sans eux. Il cita nommément certains, tous présentés comme de distingués jurisconsultes qu'il avait lui-même contribué à établir. Enfin, il avait insisté sur l'absolue nécessité de faire viser comptes et mandats de dépenses par le commissaire départi. Les Etats d'Artois, en revanche, s'étaient prononcés pour l'application de la réforme, évoquant la liberté d'élection des Magistrats aux temps anciens. Les dispositions principales de cette réforme avaient donc été exécutées.

¹⁶ Maurice Bordes, *op.cit.*, p. 242.

¹⁷ A.D.P.d.C., « collection Barbier », C 245, 10 : « Mémoire pour le duc de Béthune, Pair de France... contre les Etats d'Artois », p. 71.

¹⁸ A.N., H¹ 50, pièce 56.

¹⁹ A.N., H¹ 50, dossier 4, pièce 66, « Mémoire concernant l'exécution dans les villes de Flandre et d'Artois des édits municipaux donnés en 1764 et 1765 ». Voir également la lettre de l'intendant Caumartin au Contrôleur général, 16 octobre 1773 [A.N., H¹ 34, pièce 74 ter].

Il faut surtout considérer que les Etats provinciaux réagirent vigoureusement à l'édit de novembre 1771 rétablissant les offices municipaux : « De quel œil, Sire, les deux premiers ordres qui ont concouru jusqu'ici avec ces officiers à l'administration générale de la province, leur verront-ils subsister des personnes de tout état, sans éducation, la plupart sans sentiments, sans talents, qui n'auront souvent d'autre mérite que celui qu'ils auront acquis par la finance... », protestèrent les Etats d'Artois²⁰. Pour pallier ces inconvénients, ils entreprirent de racheter ces offices et de les réunir au corps de la province. Ce rachat facilita l'œuvre d'expurgation de tout élément étranger à leur constitution et réduisit définitivement l'influence du commissaire départi dans la province. Caumartin eut beau décliner à nouveau tous les avantages que le roi pouvait retirer de la nomination des Magistrats par l'intendant²¹, les considérations financières prirent le dessus. Les Etats rachetèrent donc les offices et, « au moment où les villes s'y attendaient le moins, sans que le projet leur ait été communiqué et à leur insu »²², obtinrent d'en maîtriser la nomination par l'édit de novembre 1773. Le corps du tiers état fut dès lors soumis en Artois à l'influence du clergé et de la noblesse :

On y mit, comme de raison, que des gens dévoués au nouveau système et il ne fut pas difficile d'après cela de faire adopter ce qui avait été fait. La conduite des Députés pour l'obtention de l'Édit fut approuvée à l'Assemblée générale qui se tint peu de jours après²³.

Pour le commissaire départi, l'on avait bel et bien sacrifié les intérêts du tiers à la réaction aristocratique :

Les corps d'Etats composés des trois ordres ont eu pour objet dans leur établissement d'assurer à chacune des différentes classes d'habitants des sujets qui pussent protéger leurs intérêts dans les assemblées générales de la province... si l'on soumet le choix des Magistrats aux députés ordinaires des Etats, le sort de cette dernière classe de citoyens qui, à raison de sa faiblesse, auroit plus besoin qu'aucune autre de tout l'appui du Trône, sera toutefois abandonné à la merci des deux premiers ordres, le peuple ne trouvera plus dans ses représentans que des défenseurs timides ou des créatures soumises aux volontés des ecclésiastiques et des nobles²⁴.

Dans le Béarn enfin, le Grand corps des Etats, c'est à dire l'ordre nobiliaire, sollicita de même à partir de 1783 la suppression des offices municipaux créés par l'édit de 1771, la révocation de toutes les commissions données en exécution de cet édit, et le retour à l'ordre prescrit par la coutume : la libre élection. Les gentilshommes béarnais justifièrent leur vote en invoquant le respect nécessaire de la loi du pays. Leur requête fut d'ailleurs soutenue par l'intendant de Neville²⁵. Néanmoins, il est fort probable que le Grand corps ait voulu mettre fin aux commissions de maires gênants qui, par leurs places, avaient droit d'entrée dans les Etats.

Notre enquête n'est pas exhaustive. Cependant, à la lumière de ces quelques exemples, il nous semble possible de conclure qu'indépendamment de la réaction seigneuriale, le tiers état s'est trouvé confronté à une réaction politique nobiliaire, particulièrement là où les représentants des ordres privilégiés pouvaient agir, c'est à dire dans les provinces d'Etats. Nul doute que les aléas de la réforme municipale, parmi d'autres éléments, ont donné l'occasion à ces derniers d'accroître leur influence dans les assemblées, en se substituant à lui dans le contrôle des nominations municipales.

²⁰ A.D.P.d.C., 2C 206, f° 29 v°, article 6 du cahier des points de l'assemblée générale de 1772.

²¹ A.N., H¹ 34, pièce 74 ter. A.N., H¹ 50, dossier 4, pièces 56 (lettre de Caumartin au Contrôleur général, 14 octobre 1773) et 79 (copie de cette dernière lettre).

²² A.N., H¹ 60, pièce 170.

²³ A.N., H¹ 60, pièce 170.

²⁴ A.N., H¹ 50, dossier 4, pièce 79, lettre de Caumartin du 14 octobre 1773.

²⁵ A.N., H¹ 77, pièce 29, lettre de Neville, 20 décembre 1784.

La tutelle financière

Loin de contrarier le gouvernement, cette propension de la noblesse à diriger la province fut finalement admise à la fin de l'Ancien régime par le pouvoir central à la recherche de relais d'administration efficaces. Il faut considérer en effet qu'au cours des décennies 1760-1790, la monarchie tenta d'associer à la réforme financière une réforme administrative générale. Elle n'y parvint pas certes, mais elle orienta très clairement sa politique dans le sens d'une décentralisation favorable aux Etats provinciaux. La nécessité financière orchestra donc, ça et là, cette inspection des assemblées provinciales sur les conseils municipaux, tendit en quelque sorte à hiérarchiser les institutions locales. Observons quelques faits significatifs.

Les intérêts économiques et financiers des villes ont toujours contrarié ceux du plat pays. Les renouvellements d'octrois, les créations d'impôts locaux ont été débattus dans les assemblées d'Etats, faisant apparaître la préoccupation constante d'un équilibre à trouver entre les charges pesant sur les premières et celle pesant sur le second. Cette préoccupation se renforça dans la seconde moitié du XVIIIe siècle pour deux raisons. D'une part, le pouvoir central accrut ses exigences fiscales et modifia les modalités de répartition entre les ordres. D'autre part, l'intensification du commerce intérieur engagea les villes à tout faire pour capter le trafic de marchandises et disposer ainsi de plus grandes retombées financières, au détriment des intérêts fonciers. Les provinces d'Etats satisfaisaient aux demandes du roi par abonnement. Il n'en demeure pas moins que la multiplication de ces demandes obligeait les Etats à drainer toujours plus de fonds dans la province. Les tensions se cristallisèrent donc autour de la question de la répartition du poids de l'abonnement entre les villes et les campagnes. Nul doute que le renforcement des prérogatives, individuelles ou collectives, des privilégiés sur les villes permit à ces derniers d'orienter la politique financière dans un sens favorable à leurs intérêts.

En Artois, les représentants du second ordre insistèrent toujours pour qu'on sollicitât l'avis des Etats lors de la création ou du renouvellement des octrois des villes. Ils craignaient qu'une multiplication de prélèvements municipaux sur les boissons ne mette en difficulté les recettes de leurs propres fermes. Sur cette matière, les nobles parvinrent à s'immiscer de plus en plus dans la marche des finances urbaines. Ils remportèrent une première victoire en 1744 lors d'un conflit de juridiction opposant les villes de la province, soucieuses de préserver la connaissance des contestations des octrois, et l'élection, petite cour créée au XIVe siècle. La noblesse artésienne soutint les intérêts de cette cour, qui obtint gain de cause par les lettres patente du 16 novembre²⁶. Le dépit des échevins se lit dans cette correspondance échangée entre Arras et Saint-Omer : « il restera aux villes la consolation d'avoir fait sentir assés tôt aux estats qu'on les entroinoit à leur ruine »²⁷. Néanmoins, la tutelle financière des Etats sur les villes fut définitivement établie par les lettres patentes de novembre 1773. Ces lettres arrachaient entièrement l'administration financière des villes des mains de l'intendant. Non seulement les mandements de dépenses des villes n'étaient plus visés par le commissaire (article 28), mais les auditions des comptes lui étaient retirées (article 32), ainsi que les adjudications des octrois (article 37). Ces dernières, qui se faisaient depuis l'arrêt du 16 février 1683 par devant l'intendant, se traitaient après 1773 dans « une assemblée des officiers municipaux et des notables ». Ainsi les Etats soustrayaient aux intendants « la gestion des revenus des villes dont le visa postérieur à l'arrêté des comptes n'[était] que pure

²⁶ Marie-Laure Legay, *Les Etats provinciaux dans la construction de l'Etat moderne aux XVIIe et XVIIIe siècles*, Genève, Droz, 2001, p. 395.

²⁷ Archives communales de Saint-Omer, lettre du Magistrat d'Arras, 15 septembre 1744.

formalité »²⁸. Les lettres patentes de 1773 provoquèrent donc une véritable révolution dans la gestion des deniers provinciaux.

En Languedoc, les privilégiés contestèrent de même la tutelle financière de l'intendant sur les communautés d'habitants. En 1740, ils rédigèrent un mémoire tendant à rétablir intégralement le droit des Etats de prendre connaissance de toutes les affaires des communautés, selon les anciens usages de la province. Ils mirent en cause les autorisations de dépenses, d'emprunts et de créations d'impôts octroyées par le commissaire départi au préjudice des prérogatives des Etats²⁹. Les privilégiés tiraient leurs arguments d'une recension exhaustive des règlements établissant les commissions chargées de vérifier les dettes des communautés, depuis celle créée en septembre 1600 par Henri IV jusqu'à la dernière, formée par les lettres patentes du 30 janvier 1734³⁰. Les dispositions prises en 1662 notamment mettaient à parité les représentants des Etats et le représentant du roi. Les privilégiés déduisirent donc de ces textes que les Etats devaient statuer sur les finances des communautés « conjointement » avec l'intendant. La réplique de ce dernier ne se fit pas attendre. Qualifiant l'entreprise des Etats de « nouveauté dangereuse », de Bernage confia ses craintes au Contrôleur général :

Tout ce qui s'est passé publiquement dans la commission pendant le tems de la dernière assemblée des états a fait assés connaître que les entreprises projetées sur les fonctions et l'autorité de l'intendant ont été le principal motif du party extraordinaire qui a été pris de faire assister à cette commission les syndics généraux à la suite des députés des états qui avaient cessé d'y assister depuis peut-être cinquante ans.... Une plus longue durée pourroit avoir de plus grandes conséquences et ce qui n'est encore aujourd'hui qu'une tentative de la part de quelques personnes intéressées à diminuer la considération et l'autorité de l'intendant par le retranchement de ses fonctions pourroit devenir plus embarrassant³¹.

Le conseil du roi trancha en faveur de son représentant, confirmant ainsi la prééminence de ses attributions. Cependant, malgré l'échec de l'offensive, les nobles cherchèrent toujours à rétablir la stricte parité dans le traitement des affaires financières des communautés. De fait, le travail de la commission établie en 1734, mixte dans sa composition, prit le pas sur celui de l'intendant seul. A partir de 1754, celle-ci devint permanente³² et son pouvoir s'étendit³³. Par ailleurs, l'édit de mai 1766 adaptant la réforme Laverdy au Languedoc renforça le rôle de cette commission.

En Bourgogne, l'activité du parlement de Dijon vint contrarier les prétentions nobiliaires à reprendre en main la direction financière de la province au détriment de l'intendant. Ce dernier dirigeait également la commission des dettes des villes et communautés de Bourgogne, formée une première fois en 1662. En 1740, le parlement en demanda la suppression pure et simple³⁴. Le conseil du roi refusa et maintint cet organe, en continuant les attributions purement honorifiques du gouverneur d'une part, et celle de l'intendant d'autre part. Cependant, la noblesse bourguignonne profita des circonstances de la réforme Laverdy pour réclamer à son tour le rétablissement en bonne et due forme d'une commission de vérification des dettes des villes et communautés. Le prince de Condé se fit leur porte-parole. Dans un long mémoire remis au Contrôleur général en 1766, il plaida pour

²⁸ A.N., H¹ 50, dossier 4, pièce 64 et l'appréciation des conséquences financières de l'édit en H¹ 39, dossier 4, pièce 53.

²⁹ A.N., H¹ 844, pièce 7, Mémoire pour les Etats du Languedoc, 1740.

³⁰ Celle-ci associait l'intendant, un trésorier général des finances, trois députés des Etats (pris dans les trois ordres) et les syndics généraux.

³¹ A.N., H¹ 844, pièce 11, Lettre de de Bernage, 3 juillet 1740.

³² A.N., H¹ 748¹⁴⁰, pièce 38, note interne.

³³ A.N., H¹ 707, lettre de Sénac, 24 juillet 1788.

³⁴ A.N., H¹ 140, pièce 37, *Lettre des gens tenant la cour du parlement de Dijon*, 16 février 1740.

une commission mixte, correspondant mieux à la constitution des pays d'Etats. D'après lui, seuls les Elus de l'assemblée de Bourgogne et les secrétaires en chef pouvaient faire régner l'ordre dans la gestion des villes et des communautés, car ils avaient la connaissance exacte des forces contributives de la province :

L'équité veut que le poids commun des impositions soit divisé en proportion des forces, et il est évident que les contribuables d'une communauté qui n'a point de revenus patrimoniaux, ou qui est chargée de tailles négociables doivent être plus ménagés que ceux d'une communauté qui n'a point de tailles négociables à payer et qui jouit de revenus patrimoniaux. Comment les Elus généraux pourront-ils conserver cette égalité si, distribuant les impositions, ils ne connaissent pas la vraie situation des affaires des communautés qu'ils imposent ?³⁵

Laverdy refusa la proposition du prince, jugeant qu'elle ne tenait pas suffisamment compte des édits municipaux de 1764 et 1765³⁶.

Néanmoins, le gouvernement finit par admettre, dans les années suivantes, la nécessité de faire plus étroitement surveiller les deniers des villes et communautés par les assemblées provinciales. En Bretagne, les concessions d'octrois des villes furent soumises au consentement des Etats par la déclaration du 5 décembre 1784. Lorsque ces deniers exigèrent l'inspection des revenus des communautés, le Contrôle général examina la demande avec bienveillance, malgré l'avis défavorable de l'intendant Bertrand de Molleville. « Cette demande est nouvelle mais elle n'est pas aussi dépourvue d'intérêt que M. l'intendant paroit le penser », jugea-t-on au ministère des finances³⁷. C'est qu'entre-temps, une nouvelle doctrine administrative avait vue le jour, distinguant d'une part la comptabilité des revenus des communautés, destinée à rester dans les mains de l'intendant, et d'autre part l'inspection accordée aux Etats. Cette doctrine fut notamment à l'origine de la déclaration du 10 février 1788 donnant l'inspection des biens, revenus patrimoniaux et octrois des villes, bourgs et villages aux nouveaux Etats du Hainaut. Au demeurant, les assemblées provinciales créées par Necker dans les pays d'élections disposaient d'une telle inspection à cette époque là. On voit par là que les arguments fournis par les privilégiés pour obtenir la tutelle financière sur les villes et les villages, bien que fondés sur une appréciation traditionnelle du rôle des Etats et destinés à protéger les intérêts particuliers des deux premiers ordres, finirent par rencontrer les préoccupations administratives des réformateurs de la fin de l'Ancien Régime.

*

La campagne de 1789 pour la formation des Etats généraux revêtit un caractère particulièrement virulent dans les provinces d'Etats. Les juristes comme Mirabeau à Montpellier, Robespierre à Arras, Lanjuinais à Rennes... dénoncèrent toute forme de compromission du tiers avec les Etats provinciaux dominés par les privilégiés. Nul doute que le climat de suspicion qui régnait dans ces provinces rendait impossible le maintien de leurs assemblées traditionnelles. Mais une question se pose : pourquoi, alors que la conscience provinciale se ravivait, les Etats provinciaux, salués jusqu'à l'hiver 1788-89 comme les parangons de la liberté, échouèrent à imposer leur modèle ? Sans doute parce que le dynamisme de leur administration devint l'un des principaux enjeux de la réforme de l'Etat. Partout où elles s'étaient maintenues, le gouvernement, dont la marge de manœuvre financière diminuait d'année en année, s'était appuyé sur ces assemblées pour transférer une partie des

³⁵ A.N., H¹ 140, pièce 92, Extrait du mémoire remis par S.A.S. M. le Prince de Condé sur le rétablissement d'une commission pour la vérification et liquidation des dettes des villes, bourgs et communautés du Duché de Bourgogne.

³⁶ A.N., H¹ 204, pièce 194, note interne.

³⁷ A.N., H¹ 589, pièce 2, 1786.

attributions jusque là dévolues aux commissaires départis. Cette décentralisation eut pour principal effet politique de retirer au tiers état la protection de l'intendant. Dès lors, les ordres privilégiés eurent tendance à vouloir monopoliser l'administration et renforcèrent leur ascendant sur les villes. La réforme Laverdy consacra le repli du commissaire départi et lorsqu'elle fut abolie, les communautés urbaines se trouvèrent directement confrontées à l'inspection financière des Etats provinciaux et aux intérêts seigneuriaux et nobiliaires.