



HAL
open science

Les pratiques de despotisme provincial en France au XVIIIe siècle

Marie-Laure Legay

► **To cite this version:**

Marie-Laure Legay. Les pratiques de despotisme provincial en France au XVIIIe siècle. 52e congrès de l'International Commission for the History of Parliaments and Representative institutions, 2004, Prague, République tchèque. hal-01750662

HAL Id: hal-01750662

<https://hal.univ-lille.fr/hal-01750662>

Submitted on 29 Mar 2018

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.

Les pratiques du ‘despotisme provincial’ en France au XVIIIe siècle MARIE-LAURE LEGAY

A l’occasion de ce congrès, nous avons jugé utile de faire le point sur les pratiques autoritaires du pouvoir provincial et d’évaluer dans quelles mesures ces pratiques s’apparentaient au despotisme, tel qu’il était défini à l’époque. On le sait, Montesquieu présenta ce dernier par le principe qui l’établissait : la crainte. Cependant, pour rester au plus près des pratiques administratives de gouvernement, nous préférons nous en tenir à une définition plus juridique et insister sur le caractère arbitraire d’une partie des décisions adoptées par les Etats provinciaux, par analogie avec le despotisme ministériel. Ce dernier est bien connu. Il fut dénoncé par Lamoignon de Malesherbes qui contesta le principe des justices d’attribution laissant les administrés sans possibilité de recours juridictionnel.¹ La campagne de dénigrement dont furent victimes les intendants à la fin de l’Ancien régime s’appuya essentiellement sur cet argument. Cependant, quelques témoins de l’époque, rares il est vrai, comprirent que le gouvernement des Etats provinciaux, ou pour mieux dire de leurs commissions permanentes, était assimilable à celui des commissaires départis. Le comte d’Antraigues, ami de Malesherbes et de Jean-Jacques Rousseau, ne compara-t-il pas l’administration des intendants à celle des Etats du Languedoc pour conclure que cette dernière était bien pire ? « S’il leur plaît de faire une injustice, quelque cruelle qu’elle soit, par cela même qu’elle est faite par un corps, elle devient irréparable. La réclamation de l’opprimé échoue contre ces assemblées », expliqua d’Antraigues, car l’opinion publique ne pouvait s’élever contre cette forme de gouvernement.² On le sait, ces critiques contre le despotisme provincial furent relayées en 1789 par de nombreux patriotes issus des provinces d’Etats, au premier rang desquels on trouvait Robespierre contre les Etats d’Artois ou Lanjuinais contre les Etats de Bretagne.

Cependant, cette campagne d’opinion de 1789 ne reflète pas exactement la réalité du despotisme provincial. En effet, les bretteurs de la Révolution n’insistèrent que sur les abus du gouvernement aristocratique, en d’autres termes sur les fondements politiques du despotisme provincial, sans s’attarder sur la dynamique administrative du gouvernement des Etats, tout autant responsable, à nos yeux, du caractère jugé arbitraire de leurs décisions. Nous admettons volontiers que l’action politique et l’action administrative des représentants du pouvoir local étaient étroitement imbriquées. Il faut néanmoins distinguer, dans le gouvernement de ces assemblées dominées par les nobles, ce qui relevait de la défense des intérêts particuliers des privilégiés et ce qui relevait des compétences administratives générales. Au temps de Louis XVI, ces institutions provinciales, subrogées dans les droits du roi, faisaient bien souvent le jeu de Versailles. En ce sens, leur despotisme doit être perçu comme le pendant exact du despotisme ministériel dénoncé dans les pays d’élections.

Ce n’est pas tout : qu’il s’agisse des pays d’Etats ou des pays d’élections, des assemblées ou des intendants, la réalité du despotisme des administrateurs locaux doit être vérifiée avec précision si l’historien ne veut pas être la dupe des libelles de l’époque, trop souvent animés par l’esprit de parti des cours souveraines. Sur quelle assise juridique reposait ce despotisme ? En quels domaines de compétence s’exprima-t-

¹ Malesherbes, *Très humbles et très respectueuses remontrances...*, ed. E. Badinter (Paris, 1985), p. 177.

² Antraigues (d’), *Mémoire sur la constitution des Etats de la province du Languedoc et sur le danger qui menace la liberté publique, quand les provinces sont régies par des Etats inconstitutionnels*, (s.l.n.d.), p.27

il (la fiscalité, l'aménagement du territoire, l'assistance... ?). Qui s'en plaignit (les parlementaires, toujours soucieux de préserver leurs prérogatives judiciaires, les communautés rurales pressées de s'affranchir de la tutelle des administrateurs provinciaux, les particuliers victimes du développement des attributions de l'Etat... ?). Autant de questions qui ne peuvent trouver de réponses que dans l'étude des pratiques du gouvernement local des hommes.

Le sujet est vaste et il ne nous sera pas donné de le développer ici comme nous le souhaiterions. Pour ramasser nos arguments, nous nous appuierons donc sur les résultats déjà acquis et présentés³ et ne développerons *hic et nunc* que quelques affaires inédites susceptibles de parfaire notre connaissance du dossier. Nous évoquerons successivement le 'despotisme' fiscal et le 'despotisme' administratif avant de faire le point sur la pertinence de cette notion.

*

Nous passerons rapidement sur la spécificité du gouvernement des Etats provinciaux. On le sait, ces assemblées avaient une culture politique différente de celle des administrateurs centraux. Dans cette culture politique entrainé, avec plus ou moins de force selon les Etats, le principe du 'doux gouvernement' où la rigueur judiciaire devait en quelque sorte être atténuée par les bons offices que l'assemblée, protectrice des libertés, accordait à ses administrés. Vérifie-t-on la mise en œuvre de ce principe au XVIIIe siècle ?

LE 'DESPOTISME' FISCAL

1. La tradition du 'doux gouvernement' des Etats provinciaux

Il suffit de parcourir les innombrables requêtes instruites par les assemblées provinciales pour se rendre compte de l'importance des procédures de remises fiscales dans l'administration des Etats. En Bretagne par exemple, l'assemblée prenait soin de limiter la contrainte fiscale en accordant de nombreuses décharges, au besoin en finançant les non-valeurs sur ses propres fonds.⁴ Le plus souvent, les Etats provinciaux justifiaient leur modération légendaire par la perfection de leur mode de prélèvement fiscal direct, basé sur de très vieux cadastres. L'assemblée du Languedoc parvint même à ériger son système fiscal en un modèle, largement commenté à partir de 1750 par les économistes de l'époque comme Mirabeau.⁵ Nul doute que cette littérature apologétique des Etats et de leurs partisans fit illusion. Elle encouragea la comparaison entre les vertus respectives des régimes par assemblées ou par élections. L'importance de ce débat fut sous-estimé par les historiens. Or, il imprégna les esprits non seulement d'hommes célèbres comme Necker, Condorcet ou Arthur Young, mais aussi d'acteurs plus obscurs. Les accusations de despotisme à l'encontre des intendants s'en trouvèrent enhardies. Ainsi dans la généralité de Montauban, pays de taille réelle assise sur les cadastres de 1664 et 1669, les juges de la province dénoncèrent immodérément les excès de l'administration du commissaire départi, de Gourgues. Profitant de la déclaration royale du 21 novembre 1763 laissant toute latitude à ces Magistrats pour proposer au Conseil royal les moyens d'améliorer l'état des finances publiques, la cour des aides de Montauban envoya des instructions secrètes aux procureurs des élections pour les amener à dénoncer tous les abus imputables à l'intendant. On voulut examiner si les impositions avaient été faites en vertu des arrêts du conseil ou sur simple mandement du commissaire départi, si ce dernier avait laissé la liberté aux

³ M-L. Legay, *Les Etats provinciaux dans la construction de l'Etat moderne aux XVIIe et XVIIIe siècles*, (Genève, Droz, 2001).

⁴ Archives Nationales (AN), H¹ 1635, pièce 252, lettre de Caze de La Bove, 31 mai 1775.

⁵ Mirabeau, *L'Ami des hommes*, vol. 4 : 'Mémoire sur les Etats provinciaux', 1758.

communautés de procéder à l'adjudication de leurs ouvrages publics, si 'le commissaire n'[avait] pas exigé certaine somme sur le prix de l'adjudication...' ⁶ Une véritable inquisition prit corps contre le représentant du roi. Ce dernier resta sans doute marqué par cette affaire car huit ans plus tard, dans sa correspondance avec le ministre des finances, de Gourgues défendit avec ardeur la qualité des cadastres de sa généralité, inspirés des tarifs du Languedoc dont il fit un long et curieux éloge. ⁷ Ainsi, il ne fait pas de doute que les campagnes d'opinion si savamment orchestrées au XVIIIe siècle, en focalisant les critiques sur l'administration des intendants, profitèrent aux Etats provinciaux dont le gouvernement, plus difficilement appréciable, ne fut dénoncé que très tardivement par les cours souveraines.

2. *La réalité de la contrainte fiscale en pays d'Etats*

Or, en matière fiscale, plus qu'en tout autre domaine, la rigueur était de mise en pays d'Etats comme en pays d'élections et les pratiques de 'bon gouvernement' tendaient à disparaître. Nous avons déjà insisté sur l'adaptation du système fiscal artésien, hérité des Espagnols, au régime français. Cette adaptation eut trois conséquences majeures : elle renforça l'inégalité sociale, en ménageant des exemptions inédites pour les deux ordres privilégiés ; elle soumit les populations septentrionales à une pression fiscale jusque là inégalée ; elle accéléra enfin la mutation des Etats provinciaux en une administration coercitive. ⁸ En effet, pour faire face aux exigences royales, les assemblées durent adopter à leur tour des règlements rigoureux pour améliorer le recouvrement de leurs deniers. Au besoin, elles se faisaient subroger dans les droits du roi pour éviter toute contestation de leur autorité. Ce fut le cas des Etats de Flandre wallonne et des Etats du Cambrésis en 1734, à l'occasion de la mise en place du nouveau dixième, et le cas des Etats d'Artois en 1756. Dès lors, les impôts se prélevaient en vertu d'ordonnances des députés des Etats, et non plus d'une simple attache de ces derniers sur les ordonnances de l'intendant. Cette procédure de la subrogation complétait d'autres mesures visant à établir plus fermement l'autorité des assemblées. En Artois, le renforcement des dispositions répressives contre les contribuables insolubles dataient des règlements de 1677 et 1706, renouvelés en 1746, 1752 et 1767 et les pratiques inédites de prises de corps pour lutter contre les fraudeurs des fermes, de 1747 et 1757. Ce dernier texte en particulier, exigeait que la contrainte par corps eût lieu, quoique non exprimée dans les condamnations et adoptait les règles en vigueur pour l'exploitation des Fermes générales.

Il importe surtout de souligner qu'en vertu de leur fonction de commissaires du roi, fréquemment mis en avant dans leurs délibérations, les Etats provinciaux rédigeaient des règlements fiscaux concernant tant leurs propres impositions que celles du roi. Ces règlements limitaient les prérogatives des cours de justice provinciales. C'est pourquoi les Magistrats, agacés par l'ambiguïté de leur rôle, dénonçaient les Etats à la fois 'officiers du roi et officiers du peuple'. ⁹ En effet, ces règlements réduisaient l'effet du recours devant les tribunaux de la province, bien obligés de tenir compte, dans leurs jugements, des textes adoptés par les assemblées provinciales. En conséquence, si l'on ne peut parler en droit de despotisme fiscal, dans la mesure où le contentieux pouvait toujours être porté par devant les Magistrats, en pratique les procès étaient peu

⁶ AN, H¹ 1146, pièce 64, lettre d'un élu au Contrôleur général des finances, 1764.

⁷ AN, H¹ 1463, copie d'une lettre de de Gourgues au Contrôleur général des finances, 2 juin 1772.

⁸ M-L. Legay, 'Prélèvement de l'impôt direct et contrainte publique dans les Pays-Bas français au XVIIIe siècle (1660-1715)', *L'impôt des campagnes*, (Paris, CHEFF, 2002).

⁹ AN, G⁷ 259, pièce 14, 'Instance entre les baillis de Flandre wallonne et les officiers de la gouvernance de Lille'. Voir aussi Bibliothèque Municipale Saint-Omer, 33 398, pièce 10, *Mémoire pour les Etats d'Artois, demandeurs en cassation d'un arrêt du Conseil provincial d'Artois du 10 juillet 1751*.

nombreux et ne concernaient que les plaintes pour surcharge. En Bourgogne par exemple, les élus généraux avaient le droit de vérifier les rôles, de les rendre exécutoires, de viser les contraintes, de donner des cotes d'office et de faire de nouveaux pieds de taille. La justice ordinaire n'intervenait qu'en vertu de la loi dite 'des surtaux', c'est à dire dans le seul cas où la cote du contribuable excédait au moins d'un douzième celle à laquelle il était imposé dans les trois années précédentes.¹⁰ Ailleurs, les tribunaux recevaient aussi les plaintes pour surcharge, mais ces dernières étaient rares. Le sous-doyen de la cour des aides de Montpellier, Fages, ne signala par exemple 'qu'un ou deux petites procès par an' entre 1690 et 1750.¹¹

On prendra encore la mesure de l'ambiguïté du rôle des Etats à travers une affaire singulière. En 1776, les administrateurs de Bourgogne adoptèrent une délibération (1^{er} février) visant à contraindre les receveurs à payer et avancer annuellement les tailles en douze mois par égales portions et les vingtièmes par quartier de trois mois en trois mois. Cette rigueur imposée aux receveurs, et par conséquent aux contribuables, fit l'objet d'un débat houleux au sein de la chambre des Elus de cette province. D'un côté l'élu du clergé, l'abbé Delagoutte, l'élu de la noblesse, le marquis Damas d'Antigny et le maire de Beaune, Maufoux, qui remportèrent la décision. De l'autre, les deux députés de la chambre des comptes qui ne formaient qu'une seule voix, l'élu du roi et le maire de Dijon. Ces derniers alertèrent le ministre sur les conséquences de la délibération. Ils firent valoir que les quatre années de disette avaient réduits à la misère la plupart des contribuables qui 'n'avaient pas même chez eux les meubles dont l'ordonnance permet la saisie, en sorte que toutes les contraintes qu'ont exerceraient sur eux tomberaient en pure perte'.¹² L'abbé Delagoutte rétorqua qu'un 'bon administrateur ne devait pas être susceptible d'un acte de compassion'. Et le maire de Dijon, Raviot, de rapporter que le train de mesures adopté cette année là 'détruisait toutes les règles, tous les principes et tous les usages jusqu'à présent constamment suivis et faisait succéder à une administration de douceur et de paix une administration de rigueur et de troubles'.¹³ De fait, toutes les délibérations de finances de la chambre des élus de Bourgogne furent cassées par arrêt du Conseil du roi. Assurément, l'affaire était complexe. L'étude de l'ensemble du dossier permet de comprendre que le Contrôle général a joué double jeu. Il a incité les élus privilégiés à faire passer en force ces mesures de rigueur, pour faire accélérer le versement des deniers bourguignons dans les caisses du roi. En échange, il a permis aux mêmes administrateurs d'adopter des délibérations ménageant les seigneurs dans la répartition des cotes de vingtièmes entre paroisses. Dans ce cas, les élus du clergé et de la noblesse se présentent comme des agents directs du pouvoir central, dotés de pouvoirs exceptionnels, c'est à dire d'instructions informelles du Contrôleur général et du marquis de Maurepas.¹⁴ L'opposition des autres membres de la chambre mit les ministres dans l'embarras. Une campagne de libelles visant à défendre les élus privilégiés s'ensuivit, libelles distribués non seulement dans toute la province, mais envoyés en Bretagne et en Languedoc. Néanmoins, l'affaire prit une telle ampleur que le Conseil du roi n'eut d'autre alternative que de désavouer les décisions arbitraires qui avaient été arrachées à la chambre.

En bref, on retiendra que les exécutifs permanents des Etats provinciaux, émanation plus ou moins fidèle de l'assemblée, entretenaient un dialogue permanent et direct avec le gouvernement central. Cette connivence, maintes fois repérées dans nos

¹⁰ AN, H¹ 169, pièce 59, affaire de la communauté de Cravant, 1774.

¹¹ AN, H¹ 849, pièce 14, lettre du 6 janvier 1751.

¹² AN, H¹ 168, pièce 115⁹, 1777.

¹³ Idem, pièce 115³, lettre de Raviot, 9 janvier 1777.

¹⁴ Idem.

études, les plaçait dans la situation d'agir autoritairement au nom des Etats, tant dans le domaine fiscal que dans tout autre domaine. Le despotisme provincial ne serait donc qu'une version particulière du despotisme ministériel incarné ailleurs par les intendants. Pour se convaincre d'une telle assertion, l'on peut encore se plonger dans les archives du Contrôle général des finances et observer la manière d'agir des syndics des Etats du Languedoc à Paris. Ces officiers provinciaux, en résidence quasi permanente dans la capitale, avaient pris l'habitude de rédiger des requêtes qui, revêtues d'un dispositif, devenaient des projets d'arrêts soumis au Contrôle général par le premier commis.¹⁵ La procédure devint si fréquente que ce dernier s'en irrita :

Il est indécent qu'un syndic dicte ainsi les arrêts qu'il désire avoir. Tous les jours ces Mrs empiètent. Sans la grande règle, ils ne doivent recevoir aucune décision du Conseil que par la voie de M. l'intendant et parce qu'on a eu la bonté de leur remettre quelques arrêts rendus sur leur requête, ils s'en font un titre aujourd'hui pour les avoir tous.¹⁶

On voit ici comment les exécutifs provinciaux participaient directement à la décision versaillaise et jusqu'où pouvait s'étendre leur pouvoir discrétionnaire.

LE 'DESPOTISME' ADMINISTRATIF

Penchons-nous à présent sur les autres domaines d'intervention des assemblées provinciales. Le développement des compétences administratives de l'Etat moderne incita le gouvernement central à déléguer une partie de ces attributions aux acteurs locaux, particulièrement aux Etats provinciaux susceptibles de financer sur leurs propres deniers l'aménagement des voiries, des canaux, l'assistance, la mendicité, les écoles d'apprentissage... En matière sociale et économique, la politique des Etats fut également dénoncée comme 'despotique' par un certain nombre de leurs administrés. Tentons d'y voir plus clair.

1. *A despote, despote et demi*

Un premier lieu, il faut rappeler que tous les Etats provinciaux n'accueillirent pas de la même façon cette délégation de compétences administratives. Certains se mobilisèrent avec détermination pour obtenir du pouvoir central des transferts d'attributions jusque là dévolues à l'intendant. Ce fut le cas des Etats d'Artois, du Languedoc ou de la Bourgogne qui développèrent de nouvelles compétences au détriment des commissaires départis, désavoués plus d'une fois dans le courant des années 1750 à 1770. Au terme d'âpres luttes parfois, dont nous avons relaté les tenants et aboutissants dans notre thèse, les Etats d'Artois recouvrèrent des fonctions d'administration et de juridiction inédites dans le domaine de la voirie, des rivières, de la mendicité, des communaux... Inversement, certains Etats provinciaux reculèrent devant la prise en charge de ces responsabilités nouvelles. C'est ici l'un des apports de ce supplément d'enquête : les Etats de Bretagne ont préféré à plusieurs reprises faire retomber sur l'intendant de la province les conséquences impopulaires des mesures administratives à prendre. En 1778, l'on offrit à cette assemblée de se charger de l'administration des dépôts de mendicité, mais celle-ci reconnut alors qu'il y avait plus d'avantage pour elle à faire simplement un fonds de 50 000 livres par an. Les députés refusèrent même de se faire rendre compte de la manutention et du régime de ces établissements.¹⁷ De la même façon, en 1786, l'intendant sollicita la commission

¹⁵ AN, H¹ 1064, pièce 135 (projet d'arrêt de 1768), pièces 150 et 151 (projets d'arrêts de 1766), pièces 188 et 201 (projets d'arrêts de 1767).

¹⁶ AN, H¹ 1064, pièce 197, 1967.

¹⁷ A. N, H¹ 556, pièce 1, note interne, 1782.

intermédiaire de Etats de Bretagne pour procéder avec elle à la répartition d'une somme de 100 000 livres destinée aux victimes de la sécheresse, mais la commission déclina encore sa responsabilité. L'intendant de Bertrand vit deux raisons à cela :

Premièrement : ils voyent qu'ils sont obligés de se concerter avec moi et, présumant que j'ai pu leur faire imposer cette condition, ils veulent me charger de l'embaras de la répartition. Deuxièmement : comme tous les cantons de la province n'ont pas également souffert et que cependant chaque diocèse voudroit participer au secours pour la plus forte part, ils craignent que la répartition qui en sera faite ne donne lieu à des plaintes, et en conséquence, ils désirent que ces plaintes retombent sur moi plutôt que sur eux.¹⁸

En laissant à l'intendant la responsabilité des mesures impopulaires, les Etats avaient beau jeu de critiquer les abus de son administration comme ils le firent en 1782 à propos du dépôt de mendicité. Les commissaires de Bretagne jugèrent en effet que le régime du dépôt était 'abusif et vicieux en ce qu'il soustrait les malheureux détenus aux loix et aux magistrats et les soumet à un despotisme le plus souvent exercé par des subalternes'.¹⁹

Ainsi, l'on perçoit aisément à travers ces exemples que les différentes administrations en concurrence dans une province, Etats, intendants, mais aussi cours souveraines, profitaient des circonstances pour s'accuser mutuellement de pratiques despotiques. Chacune voulut capter les faveurs de l'opinion publique, fut-elle celle des mendiants ou des criminels qui croupissaient dans les prisons. Nul doute que les administrateurs étaient travaillés par les idées des Lumières et l'on ne peut remettre pleinement en cause leur volonté d'améliorer le gouvernement des hommes. Cependant, tout en participant à la culture politique ambiante visant à garantir les Français contre toute forme de despotisme, ils entretenaient sciemment leur notoriété au dépens de leurs concurrents. La confusion des attributions administratives et juridiques caractéristique de l'Ancien régime ne contribua pas peu à exacerber cet esprit de parti. Pour établir la part de vérité dans ces accusations croisées entre administrateurs et juges provinciaux, il faut s'arrêter quelques instants sur les possibilités effectives de recours des administrés.

En effet, contre les abus d'autorité des Etats provinciaux, les Français ne demeuraient pas dépourvus. Plusieurs cas de figure se présentaient. Comme les intendants, les Etats pouvaient disposer de juridictions d'attribution. Ceux d'Artois disposaient par exemple de la juridiction sur les marais et communaux ; ceux de Bourgogne de la juridiction des chemins et des rivières navigables et flottables ; ceux du Cambrésis de la juridiction sur le canal de l'Escaut... Dans ces cas, les juridictions ordinaires n'étaient pas compétentes. Au mieux, et contrairement à ce qu'affirma le comte d'Antraigues, les délibérations des assemblées pouvaient toujours être soumises à l'appel au Conseil sur la requête de particuliers. Dans tous les domaines où les Etats se présentaient comme commissaires du roi, ces requêtes étaient reçues au même titre que celles présentées contre les ordonnances des intendants en pays d'élections. Néanmoins, ce recours au Conseil ne protégeaient pas pleinement les sujets contre l'arbitraire, dans la mesure où les exécutifs centraux et provinciaux étaient étroitement liés, comme nous l'avons vu, et où les cours souveraines étaient exclues du dispositif. Dans les cas où les Etats ne disposaient que de la seule compétence administrative, les administrés pouvaient alors présenter leur recours devant la juridiction compétente. Les risques d'arbitraire s'en trouvaient diminués d'autant.

2. *De plaintes de plus en plus nombreuses*

¹⁸ AN, H¹ 565, pièce 241, lettre de Bertrand à Calonne, 25 janvier 1786.

¹⁹ AN, H¹ 556, pièce 1.

Néanmoins, il arriva que les administrés dénoncent le caractère abusif des décisions de leurs administrateurs-juges. Nous avons signalé un certain nombre de ces plaintes dans le cas des Etats provinciaux. En recouvrant la construction et l'entretien des voiries, la police du roulage, celle de la navigation, l'administration de la mendicité, le triage et le partage des communaux, le contrôle des octrois des villes, voire la nomination des échevins des villes, comme ce fut le cas en Artois à partir de 1773, les Etats s'exposaient à toutes sortes de mécontentements de la part de la population. Ecoutons ces corvéables bourguignons qui se plaignirent en 1780 du mauvais traitement et des vexations du directeur des chemins de Bourgogne, protégé par le secrétaire en chef des Etats, André Bernard de Chanteau :

Ils se sont plaint soit par requête ou autrement, n'ont reçu de la part du sieur de Chanteau que des réponses menaçantes (sic) et qui ne sentent rien moins que le despotisme et l'abus d'autorité quoique les uns et les autres ayant justifié de leur innocence.²⁰

De telles plaintes furent régulièrement adressées aux Etats de Dijon. En 1781, plusieurs corvéables séjournèrent douze jours dans les prisons d'Arnay-le-Duc et durent payer 89 livres au directeur des chemins pour en sortir²¹. La même année en Artois, deux paysans étaient emprisonnés pour s'être opposés au règlement de la province sur les chemins, deux autres pour avoir empêché l'exécution des ordres sur la formation de la milice, deux autres encore, pour irrespect de la législation provinciale sur les communaux.... Au demeurant, l'assemblée d'Arras, pour couper court aux demandes jugées 'attentatoires à l'autorité de son administration', décida en 1778 de rejeter toutes les requêtes qui seraient imprimées sans son autorisation. Elle se privait dès lors d'un dialogue avec ses administrés.

3. *Un 'despotisme' aristocratique*

Tant dans leur activité que dans leur attentisme, les Etats n'ont pas toujours recherché le bien commun de la province. Maintes fois, leurs décisions ont servi les intérêts particuliers des ordres privilégiés et ont été dénoncées comme telle. En matière fiscale, l'attentisme prévalut. Les réformes susceptibles d'améliorer la justice distributive, et particulièrement la mise en œuvre de nouveaux cadastres, se firent attendre. Certes, les assemblées annoncèrent de louables intentions à la suite des ministres physiocrates dans les années 1760. Mais rares furent les réalisations. La lenteur avec laquelle la commission des dettes des communautés du Languedoc envisagea la refonte des compoix reste symptomatique. De même, les Etats de Bourgogne, province non cadastrée, demeurèrent pratiquement immobiles. Nous l'avons suggéré tout à l'heure, le seul effort des administrateurs consista en 1776 à confier la confection des rôles des vingtièmes aux assésurs des communautés. Mais en se délestant ainsi d'une fonction fiscale essentielle sur l'échelon local, ils figeaient les vingtièmes dans l'état où ils se trouvaient et bloquaient toute possibilité de vérification desdits rôles.²² Leur objectif était de rapporter à chaque paroisse la cote des biens des seigneurs et des privilégiés, de diviser, comme pour la taille, les cotes de fonds en fonction du nombre de paroisses dans lesquelles ils se trouvaient. Nul doute que ce procédé ne présentait l'avantage de rendre bien plus difficile la vérification des déclarations des seigneurs.²³ L'on peut donc interpréter cette délibération comme un

²⁰ AN, H¹ 161, pièce 2, lettre anonyme, mars 1780.

²¹ Idem, pièces 32 à 43.

²² AN, H¹ 168, pièce 62, note récapitulative, vers 1776.

²³ Dans les bailliages où cette vérification avait été faite par les contrôleurs des vingtièmes, l'imposition, on le savait, rapportait plus.

coup de force des deux premiers ordres. A la veille de 1789, seuls les Etats d'Artois avaient entrepris la réforme de leurs cadastres. La politique d'aménagement du territoire ne fut pas non plus exempte d'abus de la part des privilégiés. Là encore, nous avons déjà montré l'étrange tracé de certains chemins artésiens ou languedociens détournés pour mieux servir les propriétés des membres influents de l'assemblée, particulièrement les députés ordinaires. Il serait aisé de multiplier les exemples. Allons à l'essentiel en insistant, *in fine*, sur le rapport étroit qui liait despotisme et intérêts seigneuriaux.

Il apparaît assez nettement, à travers nos études, que l'Etat central, en déléguant une partie de son autorité exécutive en matière fiscale et administrative, préserva dans le même temps les intérêts des propriétaires seigneuriaux. Il semble bien que l'on délégua la juridiction contentieuse des marais aux Etats d'Artois parce que, précisément, ils représentaient légitimement les seigneurs 'qui avaient seuls le droit d'exercer la politique économique sur les tènements'.²⁴ De même, la délégation de l'administration, voire de la juridiction des chemins puisait ses fondements juridiques dans le droit féodal. Evoquons encore le rachat des offices municipaux par les corps provinciaux qui a donné lieu, dans le Languedoc ou en Artois, à la reconnaissance de droits seigneuriaux jusque là tombés en désuétude... En d'autres termes, le despotisme provincial découlait à la fois, au temps de Louis XVI, des nouvelles modalités d'administration de l'Etat central, à la recherche de relais décentralisés, et d'anciennes lois susceptibles de maintenir ou de renforcer la prééminence des intérêts nobiliaires dans les provinces d'Etats.

*

Concluons. Le gouvernement royal a toujours été confronté à la nécessité de trouver des relais d'exécution dans les provinces. Au XVIIIe siècle cependant, les solutions adoptées jusqu'alors tant en pays d'Etats (administration des assemblées d'Etats, inspection de l'intendant) qu'en pays d'élections (administration de l'intendant) furent remises en cause pour trois raisons : d'une part la multiplication des compétences administratives de l'Etat engagea le gouvernement royal à trouver des financements provinciaux pour ses projets ; d'autre part l'acuité de la question fiscale l'amena à tenter des réformes qui supposaient un consentement minimal des gouvernés et donc une nouvelle approche de la participation de ces derniers à l'activité exécutive ; enfin, les élites nobiliaires locales formulèrent à cette époque leurs prétentions à gouverner la province et négocièrent leur participation au déploiement des compétences étatiques en réclamant pour leurs représentants le monopole du gouvernement local en dehors de toute inspection des intendants. Cette combinaison de facteurs incita donc Versailles à reconsidérer ces appuis locaux traditionnels et à intégrer de nouveaux groupes sociaux dans les contrats tacites d'attribution du pouvoir provincial. Les assemblées rentrèrent d'elles-mêmes très avant dans cette logique en sollicitant des moyens juridiques supplémentaires susceptibles d'accélérer l'exécution des décisions, notamment le principe de la subrogation dans les droits du roi en matière fiscale, ou celui de la contrainte par corps. En d'autres termes, les attributs de l'autorité royale furent peu à peu adoptés, au point de transformer les députés permanents des Etats en commissaires du roi.

Cette mutation des Etats provinciaux eut des répercussions locales majeures. Sur les administrés d'abord. En abandonnant leur rôle traditionnel de protecteurs des libertés provinciales pour renforcer les mesures de contraintes fiscales et juridictionnelles sur les habitants, les Etats devinrent de redoutables administrateurs. En droit, les modalités de recours contre leurs décisions diminuèrent. Par certains aspects, leurs pratiques de gouvernement pouvaient être apparentées au despotisme ministériel des intendants.

²⁴ P. Sueur, *Le Conseil provincial d'Artois (1640-1790)*, (Arras, 1782), p. 706.

Néanmoins, comme l'administration despotique des intendants, celle des Etats, étroitement liée aux directives versaillaises, n'avait pas d'autonomie propre. Sa remise en cause revenait donc à dénoncer les pratiques générales de gouvernement dans le royaume de Louis XVI. Cependant, la mutation des Etats se combina avec le renforcement des prétentions nobiliaires à gouverner le pays. Pour obtenir les financements désirés, le pouvoir central abandonna les voies d'exécution traditionnelles dans la province, voies d'exécution qui passaient jusque dans les années 1750 par les prélats et les intendants, au profit du lobby des gentilshommes soucieux de défendre leurs intérêts seigneuriaux. Voilà pourquoi à côté de décisions qui relevaient de la pure rationalité étatique, les assemblées provinciales dominées par les nobles ont perdu de vue le bien commun, au point parfois de dénaturer les privilèges provinciaux dont ils se disaient les ardents défenseurs. Cette politique renforça leur tutelle sur les communautés et les villes à l'extrême fin de l'Ancien Régime, bouleversant les équilibres politiques locaux et rendant plus aiguë les conflits d'ordres. Le désir d'émancipation des communautés locales, villes et villages en voie de municipalisation, alimenta les accusations de despotisme à l'encontre des assemblées tutélaires. Il exista donc un despotisme provincial, dénoncé non seulement par Robespierre en Artois ou le comte d'Antraigues en Languedoc, mais par une multitude d'observateurs restés dans l'anonymat.

Marie-Laure Legay
Maître de conférences en histoire moderne
Université Charles-de-Gaulle Lille III
marie-laure.legay@wanadoo.fr