

Absolutisme, vu de dessous: Gouvernance provinciale en France au 18^e siècle



Imre Papp[†]

Le concept du pouvoir absolu a été la première fois établi par Jean Bodin dans son oeuvre, intitulée *Les six livres de la république* (1576). Il l'a défini comme le pouvoir exercé uniquement par le souverain, non limité par les sujets.¹ La « monarchie royale » (dans laquelle le souverain exerce un pouvoir absolu, donc il s'agit d'une monarchie absolue) signifiait pour Bodin un Etat de droit. Le souverain ne peut pas régner, légiférer ou diriger selon sa volonté, il doit respecter les lois divines et naturelles supérieures. Le souverain ne peut pas transgresser les lois fondamentales du royaume et il doit respecter la propriété privée.²

Le concept des sciences politiques de l'époque influence considérablement la façon dont la postérité interprète ce terme. Nous pouvons trouver même aujourd'hui des définitions pareilles, basées sur les traditions d'histoire juridique. Par exemple, selon Henri Morel, l'absolutisme est un système politique non limité par les Ordres, non contrôlé, concentré dans les mains du souverain, fonctionnant avec un pouvoir indivisible. En effet, la monarchie absolue est un Etat où c'est le souverain qui exerce les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.³

Le caractère absolu du pouvoir monarchique a été exprimé par la représentation positive du système, en particulier à partir de l'époque de Louis XIV. La monarchie s'est fait passer pour plus forte et plus efficace de ce qu'elle n'était en réalité. La grandeur, la splendeur de Versailles, le culte du Roi Soleil, l'étiquette établie dans la cour autour du roi, les démonstrations de force du pouvoir central et ses parades incarnaient en même temps le pouvoir absolu du roi. L'idéologie officielle faisait quasi fondre l'Etat dans la personne du roi.⁴ Cette approche restait quasi invariable au 18^e siècle. Le discours du Louis XV au parlement parisien, en 1766, connu comme « flagellation » était la manifestation du pouvoir absolu du roi.

Dans les sciences politiques et la représentation de la monarchie des 17^e et 18^e siècles, l'absolutisme existait sans aucun doute. Cependant, il se présentait et

1 J. BODIN, *Az államról*, Budapest 1987, p. 73 et 77.

2 Ibidem, p. 135 et 139.

3 H. MOREL, *Absolutisme*, in: P. RAYNAUD — S. RIALS, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris 1996, p. 1-8.

4 D. RICHEL, *La France moderne. L'esprit des institutions*, Paris 1973, p. 58-59.



se présente toujours dans l'historiographie comme pratique ou système de gouvernance. « L'absolutisme exerçant le pouvoir » n'est certainement pas identique à sa théorie et représentation. L'historiographie de l'absolutisme montre souvent qu'au cours de l'exercice du pouvoir (législatif, exécutif, judiciaire), le pouvoir illimité et indivisé du roi et de l'Etat central souffraient des restrictions.

Pour cette raison, le concept de la monarchie absolue est devenu relatif et l'interprétation qu'en donne l'historiographie est très large.⁵ Le principal élément politico-social constituant une restriction pour l'exercice du pouvoir royal était le système extrêmement compliqué des offices que l'on pouvait acheter et hériter. Avec l'expansion de ces offices assurant des privilèges, une nouvelle couche sociale naquit qui pouvait exercer une influence importante sur le fonctionnement de l'Etat. Elle contrôla les cours de justice royales, le système financier et les autres domaines de l'administration publique. En 1515, il y avait 4000 offices, en 1573 20 000, en 1665 46 000 et en 1771 déjà 51 000.⁶ Les titulaires ayant acquis ces offices et se réunissant en associations, représentaient une sorte d'autonomie face au pouvoir royal dont ils bénéficiaient au 18^e siècle pour faire valoir leurs intérêts particuliers. Le groupe le plus influent fut constitué par les parlements (les cours de justices royales suprêmes). En effet, une nouvelle institution des Ordres naquit. Selon R. Mousnier, pour le 18^e siècle, l'absolutisme devint restreint par l'achat des offices (également). Entre autres, pour cette raison, le pouvoir central était obligé de constituer un nouveau corps avec des commissaires royaux qui ne possédait aucune autonomie.⁷

L'exercice horizontal du pouvoir royal fut assuré par la création des institutions régionales royales sur le plan local et régional. Ces établissements devaient unifier et maintenir unie la monarchie. Le premier système établi aux temps modernes était les circonscriptions royales exerçant les fonctions de justice royale de première instance (au nord elles étaient appelées des bailliages, au sud des sénéchaussées). Ces circonscriptions enlaçaient tout le royaume, leur nombre augmentait en fonction de l'augmentation de la population et du territoire. A la deuxième moitié du 18^e siècle, il y en avait déjà 400.⁸

Les unités les plus importantes de la monarchie étaient les gouvernements formés à partir du 16^e siècle des grandes provinces. Les gouverneurs et leur adjoints furent désignés par le souverain des grandes familles aristocrates à temps indéterminé, donc ils étaient des commissaires. Les gouverneurs, en tant que représentants personnels du roi, étaient chargés surtout d'assurer le fonctionnement de l'armée, mais en même temps ils pouvaient agir dans toutes les affaires menaçant l'ordre public dans la province. Pour la deuxième moitié du 16^e siècle, ils devinrent pratiquement les seigneurs de la province, ayant formé leur propre suite de la noblesse locale.⁹ Leur pouvoir fut repoussé vers les années 1660: leur rôle militaire fut transmis à des com-

5 F. COSANDEY — R. DESCIMON, *L'Absolutisme en France. Histoire et historiographie*, Paris 2002, p. 105.

6 R. MOUSNIER, *Le Conseil du roi de Louis XIII à la Révolution*, Paris 1970, p. 17-20.

7 R. MOUSNIER, *La vénalité des offices*, Paris 1971, p. 666.

8 R. MOUSNIER, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789. T. II. Les organes de l'État et la Société*, Paris 1980, p. 264-270.

9 *Ibidem*, p. 455-456.



missaires militaires et des commandants, les missions de gouvernance civile à des intendants, même si seulement partiellement. La distinction des attributions n'étaient jamais tout à fait claire entre les gouverneurs et les autres organes de l'administration royale locale. Pour cette raison, au 18^e siècle, la plupart des 39 gouverneurs avaient une fonction d'honneur, seule une petite partie travaillait activement, surtout dans les provinces des ordres.¹⁰

La création des institutions fiscales locales devint nécessaire à cause des besoins financiers toujours croissants de la monarchie. Dans les régions ne possédant pas de structuration d'Etats, les circonscriptions fiscales ou pays d'élections s'établirent dès le Bas Moyen Age.

Au fur et à mesure que le pouvoir royal s'étendait au détriment des Ordres et sur les territoires nouvellement acquis, le nombre des circonscriptions fiscales augmentait: au début du 16^e siècle, il y en avait 92, en 1789 leur nombre s'élevait déjà à 184. La gestion des recettes fiscales en croissance ayant dépassé la capacité des circonscriptions fiscales, en 1542, François Ier ordonna l'établissement des généralités, regroupant plusieurs circonscriptions fiscales et organisées selon une nouvelle structure. Les généralités étaient dirigées par des receveurs généraux qui constituaient des bureaux financiers avec des trésoriers, procureurs, avocats et personnel auxiliaire qui administraient les circonscriptions fiscales. En 1557, le royaume comptait 17 généralités, 22 en 1788, dont 8 se trouvaient dans des régions des Etats où il n'y avait pas de circonscription fiscale et la gestion de la fiscalité était confiée à l'administration des Etats. Les territoires conquis au cours des 17^e et 18^e siècles, ainsi que Bretagne restèrent des régions soumises à des règles fiscales spéciales, ils n'étaient ni circonscription fiscale, ni généralité. Cela montre que le pouvoir central n'établit pas de système fiscal uni.¹¹

Pour contrebalancer les intérêts particuliers du système administratif local, maîtriser les provinces d'Etats et intégrer les différentes organisations locales, le cardinal Richelieu commença à créer la nouvelle institution de commissaires royaux révocables à n'importe quel moment, des intendants (« inspecteurs »: réunissant les fonctions de justice, police et finances) et de leurs intendances.¹² Au début du 18^e siècle, la monarchie couronna son système institutionnel avec ces intendances, élargies pendant des siècles, sans détruire les anciennes.¹³

Le pouvoir central espérait la représentation plus efficace de sa volonté grâce à son système d'intendants, il lui confiait donc des pouvoirs beaucoup plus étendus. Cela aboutit à l'apparition de l'image fautive dans les écritures historiques, selon laquelle les intendants étaient devenus les seigneurs omnipotentiels de la gouvernance locale. Son fondateur était A. de Tocqueville qui considérait comme caractéristique principale de la monarchie du 18^e siècle la centralisation, ce qui signifiait la concentration de la gouvernance locale aussi dans les mains du pouvoir à travers le système des intendants.¹⁴

10 M. BORDES, *L'administration provinciale et municipale en France au XVIIIe siècle*, Paris 1972, p. 24-34.

11 C. BLANQUIE, *Les institutions de la France des Bourbons (1589-1789)*, Paris 2003, p. 184-189.

12 MOUSNIER, *Les institutions de la France*, p. 493-494.

13 BLANQUIE, p. 5.

14 A. de TOCQUEVILLE, *A régi rend és a forradalom*, Budapest 1994, p. 90.



Il est à savoir dans quelle mesure ils pouvaient faire valoir leur pouvoir et la volonté de Versailles dans l'administration locale. Les intendants étaient les hommes de l'inspecteur général des finances, des secrétaires d'Etat et des conseils centraux, ils étaient surtout des conseillers d'Etat et des fonctionnaires du Conseil d'Etat. Leur mandat concernait en premier lieu la surveillance des généralités et la gestion de la fiscalité. Au 18^e siècle, leur compétence s'étendait déjà sur toutes les affaires locales dans les provinces non appartenant à des Etats. En réalité, toutes les institutions locales créées — avec leur propre responsable — étaient soumises à leur surveillance, ils pouvaient même éditer des règlements locaux. Ils recevaient régulièrement des instructions, écrivaient des rapports, effectuaient des enquêtes pour les organes de gouvernement central.¹⁵

C'est justement leur compétence s'étendant sur toutes les affaires et institutions locales qui mettaient en doute leur omnipotence. Ils devaient coopérer avec les gouverneurs (considérés quelquefois comme des rivaux), avec les parlements provinciaux (souvent refusant leur activité), avec l'évêque du diocèse, les juges royaux, le commandant de la gendarmerie, les commissaires militaires, les chambres commerciales, les inspecteurs des manufactures, les inspecteurs de construction des voies royales, des maires des villes et aussi avec les receveurs généraux.¹⁶

Par rapport à cette grande variété d'affaires, l'appareil des intendances n'était pas trop grand. Aux sièges des 32 intendances, il y avait trois-quatre bureaux, avec 10-14 personnes par bureaux. Les bureaux étaient dirigés par des secrétaires, spécialisés dans telle ou telle affaire (fiscalité, administrations, défense, etc.). Ils avaient des greffiers, des notaires, des clercs pour les aider. Les employés les plus importants des intendances étaient les subdélégués, 10-30 personnes par intendances, en majorité des juristes, notaires, fonctionnaires financiers. Le premier subdélégué était l'adjoint de l'intendant. C'est celui-ci qui les nommaient, en général parmi l'élite locale, des personnes de sa confiance. Ils recevaient un arrondissement où ils pouvaient agir dans n'importe quelle affaire, suivant les instructions de l'intendant. Comme ils circulaient en cheval, en vêtement obscur, à l'instar des intendants, ils étaient appelés les „hussards noirs” de la monarchie.¹⁷

A une subdélégation appartenaient en général 50-100 communes. En 1745, dans l'intendance de Bordeaux, 57 000 habitants appartenaient à un subdélégué, dans celle de Rennes 36 000 en 1787 et à Paris, 60 000 en 1789.¹⁸ Avec cet appareil, les intendants ne pouvaient pas réellement régner dans les provinces. Leur succès dépendait de l'habileté de leurs employés et d'autres facteurs. Ils devaient établir une relation constructive avec les dirigeants des autres institutions, avec la prise en considération des intérêts mutuels. En 1750, un secrétaire d'Etat conseilla à Tourny, intendant de Bordeaux, de coopérer avec les fonctionnaires locaux et de ne pas les considérer comme subordonnés. Ils pouvaient faire valoir les ordres centraux

15 F.-X. EMMANUELLI, *Un myth de l'absolutisme bourbonien. L'intendance du milieu du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle (France, Espagne, Amérique)*, Aix-en-Provence 1981, p. 87.

16 EMMANUELLI, p. 56-57; BORDES, p. 139.

17 J. CORNETTE, *Histoire de la France. Absolutisme et Lumières, 1652-1783*, Paris 2000, p. 101.

18 EMMANUELLI, p. 52.

seulement avec une politique, prête aux accords et aux compromis. Autrement, ils devaient échouer.¹⁹

Seuls les intendants, connaissant bien leur province, s'adaptant aux circonstances et considérant les intérêts locaux, pouvaient avoir du succès. Quelquefois, il est difficile de décider si l'intendant faisait valoir la volonté centrale dans la province ou il représentait les intérêts de la province devant le pouvoir central, ou il voulait les concilier. Il arrivait à plusieurs intendants que leur mentalité changea au cours du service et ils acceptèrent les tentatives de la province destinées à réduire les impôts. Leur pouvoir effectif changeait par province et avec le temps, mais les conditions locales, le réseau des personnes de confiance établi jouaient toujours un rôle important. Selon R. Mousnier, la fidélité basée sur les intérêts mutuels (entre le patron et le client) était le sang du corps politique, le sang qui faisait vivre les protecteurs et leurs créatures.²⁰

A la deuxième moitié du 17^e siècle, les nobles de la campagne s'installèrent à Versailles et dans les villes, ainsi la petite noblesse resta sans patron. Auparavant, les membres plus ou moins égaux de l'élite sociale locale avaient constitué un réseau, basé sur les liens de parenté et amitié, sous l'égide des intérêts communs et ces réseaux joignaient à un aristocrate. A la fin du 17^e siècle, les aristocrates furent remplacés par l'intendant qui, avec ses subdélégués réorganisa ces réseaux pour en tirer profit. Ces réseaux — où il y avait de nombreux fonctionnaires d'origine bourgeoise aussi — assuraient la gouvernance normale, « donnaient le ciment de l'ancien régime », mais en même temps ils réduisaient le marge de manoeuvre du pouvoir central.²¹

Au 18^e siècle, ces réseaux préféraient la constance aux réformes. Le « secret » des grands intendants était justement qu'ils pouvaient s'adapter parfaitement à l'élite locale et influencer ces réseaux sans renoncer à leurs propres intérêts et à ceux du pouvoir central.²² Dans les années 1760, apparurent les intendants instruits qui réussissaient à introduire quelques petites réformes (nouvelles méthodes d'agriculture, nouveaux moyens techniques, établissement d'un service de santé publique, assistances aux pauvres, etc.), parfois sans le soutien de Versailles.²³ Ainsi, les intendants n'étaient ni « les petits souverains » de l'absolutisme, ni les esclaves des circonstances locales.

A partir des années 1770, l'incertitude de la gouvernance centrale et la fiscalité obsoleète générèrent des troubles dans le fonctionnement du système des intendances. Pour remédier à ces troubles, on projeta d'établir des assemblées élues par les contribuables dans les généralités des provinces non appartenant à des Etats pour assurer

19 BORDES, p. 145-147.

20 R. MOUSNIER, *Les concepts d'ordes, d'états, de fidélité et de monarchie absolue en France de la fin de XVe siècle à la fin de XVIIIe siècle*, in: *Revue historique*, 502, 1972, p. 303-304.

21 Ch. GIRY-DELOISON, Introduction, in: Ch. GIRY-DELOISON — R. METTAM (éd.), *Patronage et clientelisme 1550-1750 (France, Angleterre, Espagne, Italie)*, Lille — Londres 1996, p. 12.

22 Ibidem, p. 18.

23 M. BORDES, *Les intendants éclairés de la fin de l'Ancien Régime*, in: *Revue d'Histoire économique et sociale*, 1, 1961, p. 77-78.

OPEN
ACCESS

un dialogue entre le pouvoir royal et les sujets. L'établissement du nouveau type d'assemblée fut ordonné par Necker, directeur financier en 1778 en Berry, en 1779 en Haute-Guyenne pour organiser la distribution de l'impôt et le rôle de l'intendant se limita à l'exécution. La tentative échoua dans les années 1780, Louis XIV ne considéra plus nécessaires ces assemblées.²⁴

Les Etats généraux ne se réunirent plus depuis 1614 mais les institutions (administrations, assemblées régionales) fonctionnèrent sur un tiers du territoire de la monarchie, même au 18^e siècle. Les trois ordres (la noblesse, le clergé et le tiers-état) se faisaient représenter devant le roi qui reconnaissait l'autonomie limitée et les autres privilèges de la province.²⁵ Ces provinces étaient les legs du Moyen Age tardif. Quand une province passa à la couronne et en faisait déjà partie, mais elle disposait des institutions établies par le système d'ordres, le roi français convint avec les ordres concernant la gouvernance commune et les « libertés » de l'ordre. Le royaume intégra les provinces en intégrant les autonomies des ordres. Par conséquent, au début du 16^e siècle, la majorité des provinces faisait partie intégrante de l'organisation politique de la monarchie.²⁶ Cependant, avec l'expansion des institutions royales à partir du règne de François Ier, le pouvoir royal commença à dominer les assemblées des provinces et essaya de rendre impossible leur fonctionnement, ainsi pour le milieu du 17^e siècle, une grande partie des provinces appartenant à des ordres cessèrent d'exister.²⁷

Toutefois, une partie des assemblées provinciales réussirent à survivre, notamment quatre grandes provinces (Bretagne, Bourgogne, Languedoc, Provence) gardèrent leur assemblée jusqu'à la fin de l'ancien régime et seize plus petites dans les régions frontalières. Au Nord Artois, Cambrésis et Wallon-Flandre, au Sud-Est Bresse, Biugey et Mâconnaise, dans les régions des Pyrénées Béarn, Basse-Navarre, Foix, Bigorre, Labourde, Marsan, Nébouzan, Quatre-Vallées, Soule et Corse. A cause de leur position stratégique, Versailles gouvernait les provinces frontalières avec circonspection, selon les coutumes locales.²⁸

C'est Louis XIV qui limita encore l'autonomie des Etats provinciaux: en 1663, il ordonna que les assemblées des provinces ne pourraient plus protester auprès des parlements des provinces contre l'inscription des dispositions royales relatives aux affaires publiques. La plupart des institutions royales furent établies dans les provinces des Etats mais avec des attributions limitées. A l'exception de Bretagne et des nouvelles provinces, toutes les provinces reçurent une généralité, mais les circonscriptions étaient remplacées par l'administration des ordres, et Louis XIV envoya des intendants dans toutes les provinces, la dernière fois à Bretagne. Cependant le pouvoir des intendants était plus restreint que dans les autres provinces, ils pouvaient

24 C. SOULE, *Les assemblées provinciales au XVIII^e siècle: une tentative démocratique en France à la fin de l'Ancien Régime; origine et création*, in: A. F. UPTON (ed.), *Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 15, Hampshire 1995, p. 96–99.

25 BORDES, *L'administration provinciale*, p. 67.

26 J.-F. LEMARIGNIER, *La France médiévale. Institutions et société*, Paris 1970, p. 334–335.

27 BLANQUIE, p. 218.

28 L. BÉLY (sous la direction de), *Dictionnaire de l'Ancien Régime. Royaume de France, XVII^e–XVIII^e siècle*, Paris 1996, p. 515–516.

travailler seulement en coopérant avec l'administration des Etats. Les Etats bretons considéraient l'intendant « l'ambassadeur » du roi.²⁹

Cependant le droit de proposition d'impôt se maintint. Le roi demanda de l'impôt et les provinces des Etats le proposèrent, ils infligèrent et recouvrèrent les impôts dans les provinces. Ils gardèrent également le droit de l'administration de la province (construction et entretien des voies, canalisation, canalisation des cours d'eau, industrie, commerce, amélioration de l'agriculture, aide aux démunis, développement des hôpitaux, scolarisation, ordre public, etc.), avec le paiement des coûts relatifs.

Selon les traditions, au moment de l'élection des députés de l'assemblée, les ordres pouvaient écrire un « cahier de doléances » au souverain, en rassemblant les affaires problématiques de la province et en donnant leur opinion. Ils pouvaient déléguer des ambassadeurs à Versailles pour représenter la province devant le roi et obtenir des protecteurs à la cour royale.³⁰

Les droits des provinces des ordres pouvaient être exercés ou réduits dans la pratique de co-gouvernance avec les institutions royales. De ce point de vue, le poids de ces provinces était et est qualifié différemment dans les oeuvres contemporaines et historiques. Le marquis D'Argenson, partisan de l'autonomie locale,³¹ critiquait fortement les ordres de Bourgogne car ils obéissaient à la gouvernance « despotique ». Selon A. de Tocqueville, les Etats des provinces perdirent leur vitalité au 18^e siècle et devinrent des institutions vides.³² H. Beaune et J. de Arbaumont écrivirent dans les années 1860 que la noblesse de Bourgogne avaient perdu ses ambitions après 1715, « accrocha son épée à la porte des salons » et remplaça la politique par la philosophie et la vie sociale.³³ M. Marion considéra que les assemblées des Etats étaient des institutions faibles, obsolètes.³⁴ R. Mousnier les considéra comme étant en déclin depuis le 16^e siècle qui devinrent les moyens de la gouvernance royale et de l'absolutisme au 18^e.³⁵

Par rapport à l'âge d'or des 15^e et 16^e siècles, l'autonomie du 18^e siècle étaient évidemment plus restreint. Cependant, la conscience des Etats se maintenait et, au 18^e siècle, on considérait qu'une province idéale devait disposer d'une autonomie. Comme le dit D. Roche, la province « rêve de la liberté ».³⁶ Ils ne voulaient pas détruire le pouvoir central, mais changer la relation. C'est vrai que les Etats des provinces déposèrent leur épée et, même s'ils ne pensèrent pas à une révolte ouverte au 18^e siècle, ils ne reconcèrent pas à l'utilisation des moyens politiques paisibles. A l'exception de Bretagne, la politique menée avec le pouvoir central était tranquille mais non sans

29 J. MEYER, *La noblesse bretonne au XVIII^e siècle*, T. II, Paris 1966, p. 1056-1074.

30 M.-L. LEGAY, *Les États provinciaux dans la construction de l'état moderne aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Genève 2001, p. 20.

31 Balázs Péter, *D'Argenson márkí republikánus monarchiája és eszmetörténeti kontextusa*, in: AETAS, XX, 2005/3, p. 55-67.

32 TOCQUEVILLE, p. 238.

33 H. BEAUNE — J. d' ARBAUMONT, *La noblesse aux états de Bourgogne de 1350 à 1789*, Dijon 1864, p. 57.

34 M. MARION, *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris 1923, p. 219-221.

35 R. MOUSNIER, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789: La société et état*, T. I, Paris 1974, p. 484.

36 D. ROCHE, *La France des Lumières*, Paris 1993, p. 220.



résultat. A. Rébillon était convaincu déjà dans les années 1930 que les autonomies des Etats n'avaient pas cassé sous la pression du pouvoir central, au contraire ils avaient voulu garder, voire élargir leur marge de manoeuvres. En analysant l'histoire de l'assemblée de Bretagne, il constata que les compétences des ordres bretons étaient élargies au 18^e siècle. En 1734, l'assemblée élut des comités intermédiaires (six ecclésiastiques, six nobles et six bourgeois), avec de larges pouvoirs pour gérer toutes les affaires importantes pendant deux ans (jusqu'à la réunion de l'assemblée suivante) et pour se protéger contre les initiatives défavorables du pouvoir central. A la deuxième moitié du 18^e siècle, les ordres obtinrent de nouvelles fonctions administratives des intendants, ils géraient la construction des voies royales, la canalisation, la canalisation des cours d'eau, etc. A partir de 1784, les ordres obtinrent le droit d'approbation concernant les mesures de douane des villes de la province. Ces résultats furent obtenus non seulement grâce à la force des ordres mais aussi à cause des difficultés financières du pouvoir central et de sa situation critique. Si le pouvoir central renonçait à certaines compétences, il perdait son influence mais il pouvait en même temps réduire les charges financières.³⁷

Parmi les provinces des Etats, Bretagne avait une position particulière, gardant le plus de son autonomie. Le défenseur principal des traditions était la noblesse, se considérant comme « nation noble bretonne » qui tenait sous son influence l'assemblée des Etats, réunie tous les deux ans. A la deuxième partie du 18^e siècle, l'assemblée menait une politique forte d'obstruction, sans jamais offenser la tolérance du pouvoir central. Elle pouvait comme cela, marchander avec les commissaires du roi sur les initiatives centrales qu'elle considérait comme défavorables pour la province.³⁸ Même si l'utilisation de la langue bretonne reculait, la conscience d'identité bretonne était forte. En 1789, la noblesse bretonne ne déléguait personne aux états généraux car les traditions de la province étaient contraires aux dispositions nationales.³⁹

A partir des années 1760, l'autonomie administrative augmenta dans les autres provinces des ordres aussi ce qu'ils réussirent à obtenir par la coopération avec le pouvoir royal et non pas par une politique d'opposition forte.⁴⁰ A l'instar de Bretagne, les autres assemblées aussi avaient plus d'employés dans la province que le roi. En Bourgogne où l'assemblée se réunissait tous les trois ans, la grande partie des pouvoirs était exercée par une chambre de délégués, composée de sept personnes. Ses membres connaissaient bien les affaires de la province, ils pouvaient effectuer l'administration correctement. A la deuxième moitié du 18^e siècle, ils dirigeant avec succès les travaux publics (construction des voies, canalisation des cours d'eau, etc.) et les délégués de l'assemblée à Versailles s'efforçaient de réduire les douanes imposées sur les vins de Bourgogne.⁴¹ En Provence, c'était l'assemblée à une chambre des Etats (« assemblée des communes ») qui devait garder l'autonomie de la province. Dans

37 A. RÉBILLON, *Les États de Bretagne de 1661 à 1789. Leur organisation, l'évolution de leurs pouvoirs et leurs administration financière*, Paris, Rennes 1932, p. 480-482, 456-458.

38 RÉBILLON, p. 181.

39 F. R. de CHATEAUBRIAND, *Síron túli emlékiratok*, Budapest 1999, p. 83.

40 LEGAY, p. 516.

41 J. SWANN, *Les États généraux de Bourgogne: un gouvernement vincial au siècle des Lumières*, in: *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, 53, 2, 2006, p. 53-60.



les années 1770, l'identité de Provence prit une nouvelle force. Les Etats déclarèrent qu'aux termes du contrat conclu avec le souverain (1482), la province était « un co-état » de la monarchie.⁴²

La question clé de l'autonomie était dans chaque province des Etats le droit à l'élaboration du budget. Les ordres ne considéraient pas la proposition de l'impôt comme une pratique formelle. Il y avait toujours de nombreuses discussions entre les parties dans cette affaire. Les ordres des différentes provinces négociaient de manière différente, soit c'est l'assemblée qui décidait dans l'affaire soit des autres institutions des Etats. L'excellente étude de J. Swann démontre qu'en Bourgogne c'était la chambre des délégués qui négociait avec les commissaires du roi. La chambre, grâce au soutien du gouverneur de la province, était capable d'obtenir des compromis favorables pour la province que l'assemblée approuvait évidemment et ne devait donc pas s'opposer au pouvoir royal. Après 1750, le pouvoir central commença à faire plus d'attention aux chambres des délégués, en tirant la leçon des échecs des conflits avec les Etats de Bretagne et Languedoc. En 1750, c'était d'abord les ordres de Languedoc et de Bretagne qui refusèrent l'introduction du nouvel impôt. En Languedoc, les conflits devinrent si forts que Louis XV fit dissoudre la réunion de l'assemblée.⁴³

Après être arrivé à un accord sur l'impôt à payer au trésor royal, les provinces des Etats avancèrent le montant. Cette pratique était favorable pour les deux parties: l'administration centrale reçut plus tôt l'impôt qui était comme cela prévisible, et l'impôt perçu au-dessus de celui avancé resta dans la province. Le budget des provinces contenait donc non seulement l'impôt à avancer au souverain et les coûts, mais aussi la partie de l'impôt effectivement perçue dans la province, y restant. Ce n'est pas étonnant donc que l'élaboration du budget fût considéré comme le privilège le plus important des provinces des Etats, exercé par l'élite de la province donnée (membres, fonctionnaires et employés de l'assemblée, commissaires et fonctionnaires du roi, représentants locaux de l'Eglise, membres du parlement de la province, etc.), puisqu'une partie considérable y resta. Selon les recherches de W. Beik, dans les années 1670 (mais le système fonctionnait de manière pareille au 18^e siècle aussi), en Languedoc, avec une population de 1-1,5 millions de personnes, à peu près 1126 personnes (1,1-0,7% de la population) bénéficiait des fruits du système fiscal, c'est-à-dire des privilèges. En 1677, 36,4 % de l'impôt direct perçu et 33 % de l'impôt indirect perçu resta auprès de l'élite local pour les rentes viagères, rémunération, primes, investissements, droits et coûts de fonctionnement.⁴⁴

En Bourgogne, en 1787, 32 % de l'impôt perçu resta auprès de l'élite de la province.⁴⁵ En Bretagne, en 1787, également 32 % de l'impôt perçu resta auprès de l'élite de la province.⁴⁶ Les proportions pouvaient changer de 1 ou 2 % par an, mais elles restèrent

42 F.-X. EMMANUELLI, *Pour une réhabilitation de l'histoire politique provinciale: l'exemple de l'Assemblée des communautés de Provence (1660-1786)*, in: *Revue historique du Droit français et étranger*, 59, 1981, p. 450.

43 SWANN, p. 43.

44 W. BEIK, *État et société en France au XVII^e siècle. La taille en Languedoc et la question de la redistribution social*, in: *Annales E.S.C.*, 6, 1984, p. 1289.

45 SWANN, p. 46.

46 RÉBILLON, p. 716-717.



plus ou moins invariables pendant le siècle. L'impôt restant fut utilisé à peu près pour les objectifs déjà mentionnés dans les autres provinces. Même aujourd'hui, on peut lire quelquefois que les provinces des Etats payaient moins d'impôt que les autres provinces mais les études des contrôleurs généraux faits à la deuxième moitié du 18^e siècle soutinrent seulement en partie de cette affirmation. Dans ce domaine aussi, c'est Bretagne qui avait du privilège. Les habitants de la province ne payaient pas la taxe de sel qui signifiait une recette importante pour le roi. En 1772, le montant de la taxe par personne était de 11 livres 9 deniers, alors que la moyenne nationale était de 19 livres 15 sous 2 deniers. Bretagne appartenait aux provinces pauvres, ainsi sur les 32 généralités seulement 2 payaient moins d'impôt par habitant.⁴⁷ Les autres provinces importantes des Etats se situaient dans la moyenne. Selon l'étude de Necker de 1784 aussi, la plupart des provinces des ordres occupaient la 9^e-14^e places, c'est-à-dire elles payaient la moyenne de l'impôt.⁴⁸

L'intendant de Bretagne, Bertrand de Molleville déclara en 1787: « *Bretagne est sans doute la province où la taxation des fortunes et des personnes est la plus basse et la province où la répartition des impôts est la plus injuste.* »⁴⁹ D'ailleurs, la répartition injuste caractérisait les autres provinces aussi. La liberté des Etats était le privilège de l'élite local dont la classe moyenne non ou très peu bénéficiait. Même si les Etats des provinces contrebalançaient l'influence du pouvoir central, ils contribuaient en même temps au maintien des déséquilibres. L'élite local refusait la réforme des institutions des assemblées, la modification du système fiscal et la représentation. Les assemblées représentaient une petite minorité de la population des provinces, ainsi pour les années précédant la révolution, elle perdirent leur popularité. C'était donc tout à fait impossible de transformer l'autonomie des provinces selon le système bourgeois.⁵⁰

Imre Papp † | University of Debrecen, Egyetem tér 1., H-4032, Debrecen, Hungary

⁴⁷ Ibidem, p. 761.

⁴⁸ LEGAY, pp. 232-233.

⁴⁹ J. Q. IDÉZI, *La Bretagne au XVIII^e siècle, 1675-1789*, Rennes 2004, p. 131.

⁵⁰ SWANN, p. 62; RÉBILLON, p. 737.