

BUDGETS ET FINANCES MUNICIPALES
CONTRIBUTION A L'HISTOIRE URBAINE

par A. MARTOUREY.

Les recherches que j'ai entreprises sur la formation et le développement d'une ville industrielle au XIXe siècle, Saint-Etienne, m'ont amené très vite à l'étude de la question des finances publiques. C'est ce sujet : les finances municipales dans une cité en développement, que je vais aborder. Il s'agira en premier lieu d'une étude technique sur des données en général mal connues puis d'une analyse de ces finances pour voir ce qu'elles peuvent nous apporter.

Tout d'abord une remarque : jusqu'en 1856 l'agglomération stéphanoise est formée de plusieurs communes dont une, Saint-Etienne, est prépondérante.

A partir de 1856 il y a réunion de Saint-Etienne et des communes suburbaines en une seule ville. Les archives de ces communes ayant disparu (en ce qui concerne les finances du moins) j'ai travaillé sur les comptes de Saint-Etienne seul jusqu'en 1855 (mais c'est 75 % de la population totale de 1831 à 1846 et 70 % encore en 1851) puis sur ceux de l'agglomération de 1856 à 1870, d'où un brusque décalage des chiffres en 1856.

I - BUDGETS et COMPTES ADMINISTRATIFS.

De quoi se composent les comptes financiers d'une municipalité ?

Où et sous quelle forme les trouve-t-on ?

Il y a deux éléments annuels ; le budget et le compte administratif. Le budget est un projet de recettes et de dépenses soumis aux autorités administratives. Le compte administratif est le résultat des opérations effectuées tant en recettes qu'en dépenses. Tous les deux se trouvent dans les Archives Municipales, série Finances : à Saint-Etienne série L 186. Mais leur présentation a beaucoup évolué au cours des années.

A) Le budget.

Il est d'abord présenté d'une façon très sommaire : deux pages de chiffres écrits à la main, recettes et dépenses face à face ; deux catégories pour chacune : ordinaires et extraordinaires ; pas de trace d'un examen de ce projet par les autorités. A partir de 1818, il y a changement complet : le budget est désormais imprimé, les dépenses ordinaires sont divisées en sections (sept pour le moment) et chaque recette, comme chaque dépense, est affectée d'un numéro (sans qu'il y ait continuité : la dernière recette extraordinaire a le numéro 5, la première recette ordinaire le numéro 17). Enfin on voit l'intervention d'une suite d'autorités : les chiffres proposés par le Conseil municipal sont repris ou modifiés par le sous-préfet, par le préfet et par le souverain qui « accorde » le chiffre définitif. Mais ce budget « primitif » voté avant l'année à laquelle il s'appliquera (à des dates d'ailleurs variables) doit être complété en cours de route : dépenses nouvelles apparues après le vote du premier budget et qu'il faut bien payer - ou bénéfice de l'année en cours, qui ne peut être connu avant le 1er janvier et qui s'ajoutera aux recettes prévues. Après divers essais, on en arrive dès 1831 au vote d'un budget « supplémentaire » comportant recettes ordinaires et extraordinaires et dépenses extraordinaires, au mois d'avril de l'année d'application en général. Ce budget est ensuite approu-

vé très vite et sans modification par le Ministre du Commerce et des Travaux Publics. Désormais le budget municipal se présente ainsi : deux fascicules imprimés, budget primitif et budget supplémentaire, séparés en général par un compte administratif car près d'un an s'est écoulé entre le vote des deux. Je n'entre pas dans les détails concernant la présentation des dépenses ni le développement des articles du budget : nous y reviendrons dans l'analyse.

B) Le compte administratif.

Résultat de l'exécution du budget, remonte à 1824 et nous le trouvons tout de suite sous forme imprimée ; il remplace l'apurement des comptes du Maire et du Receveur municipal dont nous n'avons que les chiffres globaux. Ses noms ont changé et sa présentation aussi. D'abord « Etat indiquant les recettes et les dépenses administratives faites pendant l'exercice . . . » il devient en 1824 le « Compte d'ordre et d'administration » et en 1831 le « Compte administratif des recettes et dépenses communales pour l'exercice . . . ». Les dépenses ordinaires d'abord groupées en sections sont à partir de 1831 détaillées comme celles prévues au budget ; elles ont les mêmes numéros ; puis ce sera le cas de toutes les recettes et de toutes les dépenses ; enfin à partir de 1835 un nouveau chapitre apparaît : recettes et dépenses non prévues dans les budgets primitifs et supplémentaires. La présentation de ce Compte administratif comporte en général cinq colonnes : sommes prévues au budget, sommes résultant des « droits constatés » sommes réellement perçues ou dépensées, sommes restant à percevoir ou à payer, recettes ou crédits annulés. Le compte administratif examine les opérations financières intéressant une seule année ; mais comme leur réalisation s'étend sur une période souvent supérieure, le compte prend en considération les opérations réalisées d'abord sur deux ans (de 1822 à 1847) puis sur un an seulement ; enfin on en arrive à partir de 1850 au systè-

me définitif : les recettes du Compte sont celles de l'année d'exercice, les dépenses sont celles payées jusqu'au 31 mars suivant.

C) Chiffres et explications.

Il se trouve que parfois les chiffres du budget ou du compte administratif sont accompagnés d'explications du Maire. C'est le cas pour la première fois en 1841 ; puis fréquemment de 1850 à 1866 ; nous avons même une série continue d'explications de 1854 à 1864, coïncidant avec la présence à la tête de la ville d'une même municipalité (qui a aussi rassemblé les chiffres les plus importants dans un compte décennal de gestion). Inutile de dire l'intérêt de ces documents qui, au delà des chiffres bruts, nous apportent des renseignements précieux dans des domaines très variés.

D) Quels chiffres allons-nous retenir et étudier ?

Evidemment ceux des Comptes administratifs puisqu'ils nous renseignent sur les opérations réellement faites. Cependant, vu que ces comptes ne commencent qu'en 1822 nous retiendrons les chiffres du budget, avec des réserves, pour les années antérieures.

II - ETUDE DES COMPTES GLOBAUX.

Essayons maintenant de voir ce que l'on peut tirer de cette masse de chiffres qui se développe d'année en année de 1815 à 1870.

Etudions d'abord les chiffres globaux des comptes administratifs : recettes totales d'une part, dépenses totales de l'autre. On constate une progression constante des chiffres mais avec beaucoup d'irrégularités.

A) Les recettes.

Pour les recettes par exemple on part de 196 079 frs prévus au budget de 1817 (premier budget de paix, celui de 1816 ayant disparu) on atteint 282 935 frs de recettes réalisées en 1822, on dépasse 600 000 frs (667 499 exactement) en 1829, 1 million dès 1843 (1 152 892), et on arrive à 1 425 319 en 1855. La formation du grand Saint-Etienne fait grimper les recettes à 2 260 813 frs. Dès 1860 on est à 4 millions (4 005 615) mais ce chiffre ne sera atteint de nouveau qu'en 1863 et 1870. C'est qu'en effet la courbe des recettes présente d'énormes irrégularités à partir de 1843 et surtout de 1856. Par exemple les recettes de 1844 ne représentent que 69,1 % de celles de 1843, celles de 1862, 82,2 % de celles de 1860, celles de 1866, 50,3 % de celles de 1863. D'où viennent ces écarts ? Sûrement pas de la progression de la population : la courbe du nombre d'habitants s'élève assez régulièrement jusqu'en 1856, de façon à peu près parallèle à la courbe des recettes, mais après 1856 il y a stagnation de la population jusqu'en 1866 alors que les recettes sont au plus haut ; de même il n'y a pas de rapport avec des crises politiques ni économiques : 1870 est une année de très fortes recettes comme 1860 et 1863 où l'économie marche mal. L'explication vient d'une étude non plus globale mais détaillée des recettes : les recettes totales les plus élevées sont dues à des emprunts destinés à financer de grands travaux d'équipement. Si en 1863, par exemple, on déduit ces emprunts, les recettes diminuent d'un coup de 46 % ! Ainsi il est bien évident qu'une étude des recettes globales ne nous apportera rien.

B) Les Dépenses.

Il en sera de même pour les dépenses ; si l'augmentation est ré-

gulière dans l'ensemble : de 195 154 frs prévus au budget de 1817, on passe à 267 688 frs réellement dépensés en 1822, puis à 1 258 248 frs en 1855 et à 4 173 834 frs en 1870, les écarts sont également énormes mais dans ce cas dès 1834 (81 % de celles de 1833) puis surtout plus tard : les dépenses de 1844 ne représentent que 65 % de celles de 1843, celles de 1866 58,2 % de celles de 1863, &c. La raison en est simple : il s'agit de l'utilisation massive des emprunts que nous avons trouvés aux recettes. L'argent entre et sort par a-coups. L'étude de l'évolution des dépenses globales ne peut pas servir non plus.

C) Les Bilans.

Peut-on tirer davantage des bilans de ces comptes globaux ? Présentent-ils des excédents ou des déficits ? On élimine ici l'influence des emprunts puisque, nous l'avons vu, l'argent ainsi fourni est le plus souvent dépensé aussitôt. En fait une courbe des bilans est pratiquement impossible à tracer ; les écarts sont trop énormes : de 1825 à 1828 nous trouvons quatre années de déficit relativement faibles, puis nous entrons dans une suite d'années d'excédents s'accroissant très vite mais avec beaucoup d'irrégularités : 100.000 frs en 1834, 200 000 en 1845, 263 000 en 1856, puis 760 000 en 1858 et même 1 075 000 frs en 1859 (près de 33 % des recettes totales) ; tout cela pour retomber en 1867 à un déficit de 2 496 frs. Il est évident qu'il y a des raisons à pareille incohérence, les finances de la ville ne peuvent être une année gérées à merveille et une autre année conduites à la catastrophe. En fait l'excédent provient de notes impayées, l'exemple de 1859 est significatif : face à 1 075 000 frs d'excédents de recettes il y a 980 000 frs de dépenses non réglées. Ce n'est plus de la bonne gestion mais plutôt de la mauvaise : les dépenses effectives ont été mal calculées ou les paiements mal conduits et de

grosses sommes se trouvent immobilisées sans profit pour la ville.

En fait l'étude des bilans des comptes globaux, pour être efficace, devrait considérer d'autres éléments. Prenons encore l'exemple de 1859 : s'il y a 980 000 frs de dépenses à payer il y a aussi 95 000 frs de recettes à réaliser ; finalement il semble que l'année doive se terminer par un bilan positif de 190 000 frs (et non de 1 075 000) ; mais l'année 1858 avait légué 173 000 frs de boni à 1859. L'excédent réel de 1859 se ramène finalement à 17 000 frs ; 0,51 % des recettes totales. Ainsi, à quinze reprises, des bilans excédentaires masquent une insuffisance des seules recettes annuelles à couvrir toutes les dépenses. Les bilans globaux nous amènent à des calculs complexes sans utilité réelle.

D) L'Etude des Comptes.

Il est donc en fait plus intéressant de décomposer l'étude des comptes. On y trouve en effet deux parties, aussi bien pour les recettes que pour les dépenses. D'une part les comptes ordinaires : recettes qui se renouvellent régulièrement, dépenses qui concernent la gestion courante des services municipaux. C'est ce que la présentation moderne des comptes financiers des municipalités appelle la « section de fonctionnement ». D'autre part les comptes extraordinaires : recettes exceptionnelles, dépenses qui accroissent la valeur du patrimoine, toutes les opérations en capital, tout ce qui correspond en fait à l'équipement de la cité sous diverses formes. C'est actuellement la « section d'investissement ». Il y a cependant quelques différences avec la répartition comptable actuelle ; la plus importante et la plus grave est l'inscription dans nos dépenses extraordinaires des annuités des emprunts et des intérêts qui ne sont qu'une charge de l'exploitation - donc section fonctionnement actuelle - et non des dépenses d'investissement réel. Nous les mettrons

à part lorsque nous étudierons les dépenses extraordinaires.

III - LES COMPTES DE FONCTIONNEMENT.

Étudions donc les comptes de fonctionnement ou comptes ordinaires, des finances municipales stéphanoises. Commençons par les recettes.

A) Les recettes.

Que représentent-elles dans les recettes totales ? De 1815 à 1870, leur part tend à baisser. De plus de 80 % en moyenne (avec un maximum de 96,3 % en 1823) jusqu'en 1828, on tombe en 1829 à 58,5 %, puis on remonte au dessus de 70 % à partir de 1833 et jusqu'en 1842 (avec 81,2 % en 1834 et 88,1 % en 1839) ; de 1843 à 1857 les oscillations sont plus rapides mais les maxima ne dépassent 65 % qu'à trois occasions ; cette baisse se prolonge en fait jusqu'en 1863 : on atteint ici les minima : 35 % en 1860 et 36,8 % en 1863. Après 1863 il y a une remontée rapide et le pourcentage des recettes ordinaires dans les recettes totales plafonne de 1866 à 1869 autour de 80 %, avant une dernière chute en 1870 à 41,9 %. Ces oscillations sont dues aux emprunts dont nous avons déjà parlé qui diminuent considérablement la part des recettes ordinaires ; si on les déduit on retrouve des pourcentages plus normaux (67,1 % par exemple pour 1863). On peut en tirer deux conclusions ; les recettes ordinaires constituent presque toujours la majeure partie des recettes totales de la ville et c'est sur elles que vont s'appuyer les Conseils municipaux lorsqu'ils envisageront des dépenses exceptionnelles - nous en reparlerons. Ensuite la part de ces recettes régulières diminue progressivement ; c'est donc que de nouvelles ressources, en dehors des emprunts, sont apparues avec l'augmentation de la population et le développement de la ville.

Si l'on regarde maintenant la croissance de ces recettes en elles-mêmes, on constate que la courbe en est régulière. De 234 000 frs en 1822 on atteint près de 1 million en 1855 ; les seuls a-coups correspondent aux crises : 1830-31, 1834, 1838, 1848, mais ils sont peu marqués. Avec la formation de l'agglomération on passe à 1 400 000 frs ; l'élévation très rapide est interrompue brusquement en 1860 et 1861, le chiffre de 1859 ne sera retrouvé qu'en 1864 et on arrivera en 1869 à 2 058 892 frs. Si l'on traduit ces chiffres par des indices en donnant au chiffre de 1822 l'indice 100, on arrive à l'indice 426 en 1855, 608 en 1856, 700 en 1859, 879 en 1869. Les recettes ordinaires de 1822 ont donc été multipliées par 8.8 en près de cinquante ans. La courbe d'accroissement a eu à peu près la même allure que celle de la population mais le nombre d'habitants de 1870 (environ 100 000 car le recensement de 1866 indique 96 620 habitants) n'est que quatre fois plus élevé que celui de 1822 (24 770 pour l'ensemble des communes composant l'agglomération).

En effet, si l'on calcule le rapport recettes ordinaires / nombre d'habitants, c'est-à-dire la charge supportée par chaque habitant simplement pour le fonctionnement des services municipaux, on constate une augmentation assez forte. En faisant le calcul seulement pour les années de recensement de façon à avoir des chiffres de population plus sûrs, on constate que chaque habitant paye en moyenne autour de 10 frs jusqu'en 1831, puis après augmentation en 1836 à peu près 13 frs jusqu'en 1851. En 1856 avec la réunion des communes urbaines on passe à 15 frs puis vers 20 frs en 1869. La charge par habitant a donc effectivement doublée, progressivement mais surtout après la formation de la nouvelle ville, et cela en monnaie de valeur constante. Mais tous les habitants payaient-ils réellement ? Le doublement n'est-il pas dû à un doublement du nombre des contribuables effectifs ? Ou est-ce le taux des contributions composant les recettes ordinaires qui a doublé ? Pour cela il faut voir de quoi sont composées ces recettes ordinaires.

B) L'origine des recettes ordinaires.

Nous pouvons ramener à quatre les ressources de la municipalité constituant ses recettes ordinaires : les impôts directs, un impôt indirect bien particulier - l'octroi - diverses ressources fiscales semblables à l'octroi et d'autres ressources non fiscales. Nous allons faire un examen de ces quatre sources et voir leur évolution à travers sept années que j'ai choisies de façon arbitraire afin d'avoir à peu près une année sur dix : 1815 (étude d'après le budget 1822 (1er compte administratif) 1829 (à la veille de la crise de 1830) 1840 1851 (au moment où l'expansion économique générale reprend) 1860 et 1869.

1) Les impôts directs sont les centimes additionnels ordinaires et les attributions à la ville sur la contribution des patentes. Les centimes additionnels sont un supplément de 5% (5 centimes par franc) ajouté au « principal des contributions foncières et mobilières » donc payés par les propriétaires de biens immobiliers et les occupants de logements assez importants pour être taxés comme signe de fortune mobilière, et destiné au service des communes.

L'attribution sur les patentes procède du même système : un prélèvement de 13% sur le montant des patentes payées par les commerçants et les fabricants l'année précédente est affecté aux communes ; il sert d'abord à compenser les réductions et les décharges qui se produisent sur le montant des recettes prévues - ce que l'on appelle les non-valeurs -, le restant seulement étant attribué aux services municipaux. De 13% le taux sera ensuite abaissé à 8%. Vers la fin du Second Empire deux autres impôts directs s'ajouteront aux deux contributions traditionnelles mais avec une destination très précise : ce sont l'imposition pour la dépense des chemins vicinaux et l'imposition pour la dépense de l'instruction primaire ; toutes deux sont aussi calculées en centimes additionnels. Le total de ces impôts directs constitue une

part très faible des recettes ordinaires : 4,7 % des prévisions en 1815, 3,3 % des sommes reçues en 1822, 2,8 % en 1829, 2,6 % en 1840 ; 15 421 frs sur un total qui approche de 600 000 frs ! C'est que le nombre des assujettis est très faible : en 1830, 3 256 personnes payent une contribution mobilière et 1 339 une patente, sur 37 000 habitants environ. En 1851 la part de ces impôts remonte à 4 % ; avec les deux nouvelles impositions on arrive à 8,7 % en 1860, 7,3 % en 1869 soit au plus 150 000 frs sur plus de 2 millions de recettes ordinaires. Cela représenterait par tête d'habitant, si tout le monde payait, 0,31 fr de 1815 à 1840 et au maximum 1,57 fr en 1869.

2) A côté de cela les sommes apportées par l'octroi sont infiniment plus importantes. Les droits d'octroi sont des droits d'entrée sur des marchandises, produits alimentaires essentiellement, matériaux de construction et de chauffage. Les taxes varient (il y a quatre barèmes successifs : celui en vigueur en 1815, ceux de 1823, 1841 et 1856) et ne s'appliquent pas toujours aux mêmes produits ce qui rend les comparaisons difficiles. Il faut y ajouter la part de la ville dans les produits des saisies et des amendes car la ville défend avec aplétude sa principale source de richesse contre les communes voisines et surtout contre les fraudeurs. La perception est faite par des employés de la ville et les statistiques qu'ils nous ont laissées sont une source de renseignements dont l'intérêt dépasse le seul aspect financier. Malheureusement de 1848 à 1853, l'octroi est mis en régie et la ville perçoit une somme nette, sans variation et sans détails. Les revenus fournis par l'octroi constituent l'essentiel des recettes ordinaires : 90 % des prévisions en 1815, 91 % des sommes reçues en 1822. Il y a ensuite une légère baisse : 82 % en 1840, 75,5 % en 1851, 75,3 % en 1869. Par tête d'habitant, bien que les taux et même les produits taxés aient changé, on constate un accroissement constant : 6,75 frs en 1815, 8,61 en 1822, un peu plus de 10 frs de

1840 à 1851, 12 frs en 1860 et 15 frs environ en 1869 ; près de dix fois plus que la somme payée en impôt direct. Cette augmentation par tête d'un impôt qui frappe pratiquement tout le monde (puisque la plus grosse part est constituée par les taxes sur les produits alimentaires) et qui assure les trois quarts des ressources de la ville nous donne l'origine de l'augmentation des recettes ordinaires que nous avons constatée. Si le rapport recette ordinaire / tête d'habitant a doublé c'est surtout parce que le produit de l'octroi a lui même presque doublé de 1822 à 1870. Pourquoi alors ce produit a-t-il doublé ? On ne peut dire que ceci vienne du rattachement des habitants des communes suburbaines à Saint-Etienne car en 1822 ils faisaient déjà partie de la même zone d'octroi que Saint-Etienne ; ils n'en furent séparés que plus tard et, après 1856, ils conserveront un tarif spécial. On peut admettre par contre qu'il y a eu augmentation des taxes et élargissement du nombre des produits taxés ; mais cette augmentation des sommes produites par l'octroi ne serait-elle pas avant tout une preuve du développement de la consommation, donc du niveau de vie ? C'est une hypothèse qui serait à vérifier.

3) A l'octroi on peut ajouter d'autres ressources fiscales du même type, ce sont les amendes de police, la part de la ville dans l'attribution des permis de chasse et surtout les droits d'abattage des bestiaux qui ne sont établis qu'assez tard. Ce type de ressources ne constitue qu'une part très faible des recettes ordinaires : 2,1 % en 1869.

4) Enfin, dernière ressource, les recettes autres que fiscales, ce que l'on appelle aujourd'hui produits de l'exploitation, produits domaniaux et produits financiers. Au XIXe siècle la distinction entre ces différents groupes n'est pas très nette. Les produits de l'exploitation sont les recettes encaissées par la commune en contre partie des services rendus aux usagers, que ce soit sur le plan administratif, sur le plan social (mais cela n'existe pas au XIXe siècle) ou sur le plan industriel ou commercial : ainsi l'expédition des

actes d'état civil, les droits de jaugeage et de pesage. Les produits domaniaux sont les revenus tirés du patrimoine : terres ou immeubles, voirie, places ; ainsi la location des places pour les marchés et les foires, ou aux halles, et même les concessions au cimetière ; les plus importants de ces produits sont les revenus fournis par la Condition des Soies, établissement municipal jusqu'en 1861. Enfin les produits financiers, très réduits, sont les revenus des titres et des rentes, les intérêts des prêts. L'ensemble de ce quatrième groupe de ressources s'élève régulièrement de 6,6 % en 1822 (les chiffres de 1815 ne sont pas utilisables) à 10 % de 1829 à 1851 et à 14,6 % en 1869.

En conclusion, nous pouvons dire que les recettes ordinaires sont essentiellement alimentées par les droits d'octroi, impôt de consommation qui frappe tout le monde mais plus spécialement les familles nombreuses donc à priori les plus pauvres alors que l'impôt direct payé par une minorité de riches y contribue fort peu.

C) Les Dépenses.

Si nous étudions maintenant les dépenses ordinaires nous allons d'abord chercher quelle part elles représentent dans les dépenses totales.

Nous constatons ainsi l'existence de deux périodes où elles forment la plus grosse partie des dépenses totales, et de deux autres où elles n'en constituent que la plus faible. Le premier cas se produit de 1834 à 1848 et après 1866 : 60 % des dépenses totales en moyenne (et plus de 70 % - maximum - en 1844) viennent des dépenses ordinaires. Le deuxième cas est réalisé de 1822 à 1833, où les dépenses ordinaires oscillent entre 40 et 60 % des dépenses totales, et de 1848 à 1865 où les dépenses ordinaires sont toujours inférieures à 50 et même 40 % (de 1859 à 1864, avec minimum de 30 % en 1863) des dépenses totales.

L'évolution des dépenses ordinaires en elles mêmes montre une élévation des chiffres régulière pendant toute la période étudiée. Le budget de 1817 prévoyait 127 822 frs de dépenses ordinaires, le compte administratif de 1822 en révèle 134 329 ; on est à 175 171 en 1826, 255 121 en 1827. L'ascension est ensuite plus lente : en 1855 les dépenses ordinaires s'élèvent à 582.963 frs et la formation de l'agglomération les porte à 913 098 frs ; le million est atteint en 1858 (1 006 634) et en 1869 on arrive à 1 400 000 frs (1 401 144). Il y a cependant des creux dans cette courbe : ils correspondent aux années de crise - 1830-32, 1848 - et semblent traduire la volonté de la municipalité de faire des économies, même sur les dépenses de fonctionnement, devant un avenir sombre. En traduisant ces chiffres en indices, comme pour les recettes, et en partant de l'indice 100 pour 1822, on constate un accroissement plus rapide que pour les recettes : indice 200 dès 1829 (au lieu de 1833) indice 300 en 1840 (au lieu de 1847) indice 433 en 1855 ; avec la formation de l'agglomération on passe à l'indice 679 ; on est à 800 en 1860 et à 1 072 en 1869 ; les recettes, nous l'avons vu, ne sont qu'à l'indice 879. Les dépenses ordinaires ont augmenté de plus de dix fois de 1822 à 1869. Si l'on cherche ce que cela représente par tête d'habitant, on trouve 5,40 f. en 1822 puis après une hausse régulière et une baisse, 8,80 frs en 1851 et enfin après une augmentation sensible postérieure à 1856, 14,4 frs en 1869. La municipalité dépense donc en 1869 deux fois et demi plus par tête d'habitant qu'en 1822 pour faire fonctionner ses services. Il est bien certain qu'entre les deux dates ces services se sont étoffés et multipliés. Nous allons retrouver ceci en étudiant la structure de ces dépenses ordinaires.

D) Structure des dépenses.

Nous avons déjà dit qu'il existait dans le budget une division des

dépenses ordinaires en 7, puis plus tard en 8, sections : frais d'administration, charges et entretien des biens communaux, frais des divers services, garde nationale et dépenses militaires, secours aux établissements de charité et pensions, dépenses relatives à l'instruction publique et aux beaux-arts, frais du culte, fêtes publiques et dépenses imprévues. Toutes ces sections n'ont pas la même importance. En tête viennent les frais d'administration et traitements dont le pourcentage a peu varié de 1822 (29,4%) à 1869 (30,8%); les charges et entretien des bâtiments communaux, avec les impôts qu'ils payent, ont accru leur part : 15,9% en 1822 et 18,8% en 1869. En fait cette section a été dédoublée, c'est la 8e section : « frais des divers services » apparue en 1860 et qui traduit l'importance accrue des services municipaux, diversifiés et bien organisés. Il faut ajouter son pourcentage : 20,8 en 1869, à celui de la section précédente pour pouvoir comparer valablement avec 1822. Ainsi nous pouvons dire que le fonctionnement de l'administration municipale et des services techniques qui représentait 45,3% des dépenses ordinaires en 1822 en représente 70,4% en 1869. En valeur le coût s'est élevé de 60 944 frs à 1 017 351 frs, soit 17 fois plus. Preuve la plus nette de la transformation d'une petite ville en une grande agglomération ; une preuve supplémentaire en est la brusque augmentation des dépenses de cette sorte provoquée par la réunion des communes suburbaines et le transfert de la Préfecture à Saint-Etienne. Je ne donnerai que trois exemples : les frais d'employés de bureau de la mairie augmentent alors de 28 000 à 46 000 frs, ceux d'éclairage de 59 000 à 80 000 frs et ceux de police de 43 300 à 127 000 frs.

Du coup les autres sections de ces dépenses ordinaires, celles qui correspondent aux services sociaux, éducatifs ou culturels diminuent en pourcentage même si leurs chiffres augmentent ; ainsi les secours aux établissements de charité passent de 36 000 frs en 1822 à près de 141 000 frs en 1869 (4 fois plus) mais en proportion ils s'abaissent de 26,7% à 9,8%.

Les subventions traditionnelles aux Hospices et au Bureau de bienfaisance ont été augmentées (plus de six fois pour ce dernier) et l'on voit apparaître des dépenses nouvelles : pensions aux vieux employés de l'octroi et de la mairie, participation aux soins donnés à Lyon à des malades indigents et même ébauche d'une allocation aux conseillers prud'hommes ouvriers.

De même les dépenses concernant l'éducation publique et les « Beaux-Arts » - on dirait aujourd'hui la culture - diminuent en pourcentage de 19,5 en 1822 à 15,9 en 1869 mais la somme dépensée passe de 26 218 frs à 229 744 frs soit huit fois plus ; l'enseignement primaire qui coûtait à peu près 11 000 frs en 1822 en coûte 123 000 en 1869 ; la ville ne dépense plus rien pour son collège devenu lycée d'Etat mais elle attribue de nombreuses bourses et subventionne des écoles primaires protestantes et un enseignement secondaire pour les jeunes filles. De plus de nouvelles dépenses sont apparues ici aussi : théâtre, bibliothèques et notamment bibliothèques populaires, musées. Les dépenses consenties pour ce chapitre - éducation et culture - par tête d'habitant doublent de 1822 à 1870 mais elles restent infiniment modestes : 2,30 frs.

Les dépenses du culte se réduisent encore plus ; de 3,8 % elles s'abaissent à 1,2 % ; en valeur l'augmentation ne mène que de 5 100 frs en 1822 à 17 350 en 1869 - il s'agit essentiellement de traitements de vicaires et d'indemnités de logement à certains curés mais il faut dire que la plupart sont désormais logés dans des presbytères construits par la ville. Quant aux dépenses militaires elles sont presque insignifiantes (1,1 % en 1869 contre 1,8 % en 1822) il en est de même pour les fêtes publiques (1,7 %)

Ainsi la majeure partie des dépenses ordinaires de la ville sont affectées à une seule activité : la vie matérielle de la cité ; les préoccupations sociales, intellectuelles ou morales comptent peu.

E) Le Bilan.

Nous en arrivons ainsi au bilan de ces comptes ordinaires. Ici plus d'emprunts ni de report de bénéfice antérieur qui viennent troubler les chiffres, très peu de sommes à recouvrer ou de dépenses à payer plus tard ; des recettes régulières et des dépenses à peu près obligatoires pour faire vivre la cité : le bilan va témoigner s'il y a bien eu sage gestion des finances communales !

La courbe de ces bilans montre une augmentation assez régulière des bénéfices jusqu'en 1853 ; l'année 1822 a donné 99 852 frs de bénéfice et l'année 1853, 308 921 ; les crises se traduisent par des chutes : 1830-31, 1837, 1844 ; mais la crise de 1848 disparaît dans une zone de stagnation de 1847 à 1850. Après 1853, l'augmentation des bénéfices est à la fois plus rapide et moins stable ; en 1854 le bénéfice atteint 475 251 frs, en 1858, 594 668 frs mais en 1861 il n'est plus que de 422 328 ; en 1865 il est remonté à 626 263 frs et en 1870 il est de 603 991. Au total, un pourcentage considérable des recettes est ainsi mis de côté chaque année : 42,6 % en 1822, 50,2 % en 1854 max. (jamais dépassé) 37,1 % en 1858, 36,2 en 1865 et encore 33,3 en 1869 ; les années les moins heureuses obtiennent malgré tout des pourcentages importants : 21,6 en 1831 (c'est le minimum), 22,1 en 1844, 28,3 en 1861. Pratiquement la municipalité n'économise jamais moins de 100 000 frs par an jusqu'en 1829, puis après la crise de 1830-31, jamais moins de 150 000 frs jusqu'en 1844, enfin jamais moins de 400 000 frs après 1853. Ce sera le premier moyen de financer les dépenses exceptionnelles et d'abord les dépenses d'équipement. (*Graphique n° 5*)

IV - LES DEPENSES D'EQUIPEMENT ET LEUR FINANCEMENT.

A côté des recettes et des dépenses ordinaires il y a donc, dans les finances municipales, des comptes extraordinaires. Nous avons déjà vu

la part qu'ils représentaient dans les comptes totaux.

A) Les Dépenses extraordinaires.

Nous allons chercher maintenant en quoi consistent les dépenses de ces comptes extraordinaires et comment s'en fait le financement.

Il y a trois utilisations pour ces dépenses : deux sont exceptionnelles et emploient relativement peu d'argent, la troisième est de beaucoup la plus intéressante. Nous avons aussi,

- 1°) les secours en faveur des malheureux lors des crises économiques : en 1848, la municipalité dépense en subventions extraordinaires au Bureau de bienfaisance et en secours de charité 31 550 frs et plus de 185 000 frs (186 202 exactement) pour financer les travaux publics, d'intérêt secondaire, au profit des ouvriers sans ressources ; au total plus de 217 000 frs sur un total de dépenses extraordinaires de 481 000 frs environ (481 946) soit 45 % - mais ce type de dépense est exceptionnel comme l'est,
- 2°) la réparation des dommages causés aux couvents de la ville par l'émeute de 1848 que la municipalité a été condamnée à payer : c'est plus de 550 000 frs (554 425) qu'il faut finalement déboursier, avec les intérêts et les frais de justice !
- 3°) Les travaux d'urbanisme constituent le troisième emploi des sommes portées en dépenses extraordinaires et qui de nos jours seraient portées, à juste titre, dans la section « investissement ». Ils sont infiniment plus coûteux : la construction de l'hôtel de ville, par exemple, a coûté au total 913 000 frs alors que le Conseil municipal, au départ, ne voulait pas y consacrer plus de 400 000 frs ; les travaux d'équipement en eau courante, à la fin du Second Empire, coûteront plus de 4 millions. Ces travaux s'étalent sur de nombreuses années et leur payement aussi ! l'hôtel de ville commencé en 1822 ne sera

complètement payé que quarante ans après ! Il n'est donc pas possible de faire une étude de ces dépenses année par année : il faut voir ce que l'ensemble de cette politique d'équipement urbain a coûté aux finances municipales et répondre à la question essentielle : comment a-t-on trouvé l'argent nécessaire ?

Le regroupement des dépenses consacrées aux travaux d'urbanisme, année après année, serait une opération longue et fastidieuse ; heureusement nous disposons de plusieurs rapports du maire sur la gestion des finances municipales avec comptes à l'appui, pour de longues périodes : ainsi en 1855 avec l'exposé chiffré de tous les travaux réalisés de 1840 à 1855, puis en 1860, enfin en 1865 avec les chiffres pour les dix ans antérieurs. Nous pouvons donc facilement connaître la valeur des travaux d'investissement de la municipalité de 1840 à 1865, c'est-à-dire pendant la période essentielle car après 1865 les finances municipales sont si obérées qu'aucune grande entreprise n'est possible.

Je ne veux pas entrer dans le détail de toutes les opérations réalisées ; c'est un chapitre entier du développement de la ville et de son équipement ; l'important est le coût total de ces opérations. De 1840 à 1855 la municipalité a dépensé 4 648 000 frs - sans compter les intérêts des emprunts ni les remboursements de capital - ; de 1855 à 1864 elle a dépensé, toujours intérêts et remboursements exclus, 13 375 000 frs. Ainsi de 1840 à 1864 la municipalité a dépensé plus de 18 millions de francs-or pour s'équiper ; 1,2 million par an en moyenne : c'est la somme que, chaque année, la municipalité injecte dans le circuit économique local, car les travaux sont surtout effectués par des entreprises locales.

B) Le Financement

Le financement de ces dépenses se fait de plusieurs manières.

1^o) D'abord en utilisant les bénéfices laissés par les comptes ordinaires car toutes les recettes s'additionnent et servent à toutes les dépenses ; c'est l'autofinancement. Au début de notre période la municipalité ne connaît pas d'autre possibilité de payer ses dépenses exceptionnelles ; à la fin, le recours aux autres sources de financement n'est utilisé qu'en fonction des excédents de recettes ordinaires : on calcule la somme dont on va pouvoir disposer d'après la moyenne des excédents des trois dernières années et c'est sur ce chiffre que l'on bâtit les plans de financement. Mais il est évident que l'autofinancement ne peut suffire lorsqu'il s'agit de payer de très grosses dépenses : en 1822 il assure la couverture de 71,5 % des dépenses extraordinaires, mais en 1829 de seulement 29 % ; de 1840 à 1854 l'autofinancement assure de nouveau une très grosse part des dépenses exceptionnelles : 73 % mais de 1855 à 1864, avec les grands travaux on revient à moins de 40 % (36,9 en moyenne) L'autofinancement assure la sécurité mais il ne peut suffire. Il faut donc trouver de l'argent ailleurs.

2^o) Une faible quantité provient de sources diverses mais de peu de rendement. Ainsi la vente des biens communaux ne compte pratiquement pas : la municipalité vend, par exemple, la vieille maison commune abandonnée pour le nouvel hôtel de ville mais elle n'en tire qu'une toute petite somme ; et cette ressource ne joue que les premières années. Le paiement de certains travaux par ceux auxquels ils profitent se termine également très vite. ainsi la construction des égouts est payée par les propriétaires des maisons desservies, l'établissement du pavage et des trottoirs est aux frais des propriétaires riverains ; c'est d'ailleurs lorsqu'une ordonnance royale a reconnu la légitimité du paiement par les intéressés, en 1822, que les travaux de construction d'égouts et de pavage ont pu commencer. Cependant l'argent n'arrive que peu à peu car beaucoup d'imposés réclament et tardent à payer et le système n'est plus utilisable dès qu'il s'agit de grands travaux qui demandent de grosses sommes

rapidement. Il y a aussi les dons et legs : le plus important est le legs Jovin-Bouchard de 1837 : 510 000 frs légués à la ville mais pour des destinations très précises ; ces conditions vont provoquer de multiples difficultés et la municipalité mettra vingt cinq ans pour toucher enfin l'argent légué. Quant aux subventions de l'Etat elles commencent en 1856 seulement et sont en apparence assez importantes : 775 900 frs de 1856 à 1863 ; en fait cela représente seulement 5,7% des dépenses d'équipement faites pendant la même période et 60% des intérêts des emprunts payés en dix ans.

3°) Une autre solution pour trouver de l'argent consiste à établir des impôts supplémentaires provisoires. Le plus souvent ils serviront à payer non pas les travaux directement mais les intérêts et le remboursement des emprunts ; la municipalité y recourt par exemple en 1817 afin d'obtenir une somme importante introuvable autrement, pour le soulagement des indigents ; c'est aussi le système utilisé en 1831 pour arriver à éteindre la dette : une contribution exceptionnelle de 15 centimes par franc sur le principal des contributions directes pour cinq ans ; mais il faut, pour cet impôt supplémentaire, une autorisation par une loi, le recouvrement traîne, la contribution elle même est lourde et ne frappe que les plus riches ! Aussi la municipalité songe très vite à l'abandonner, dès que la situation économique améliorée et ses propres efforts de redressement financier, le permettent, en fait le 1er janvier 1834.

La IIe République et le Second Empire utiliseront cette méthode plus fréquemment : suppléments de 5 à 10 centimes sur les quatre contributions, d'un « décime » de l'octroi ; ces impôts sont en général affectés à un objet précis : construction de l'église Saint-Charles, travaux d'adduction d'eau. Le plus souvent les résultats sont médiocres et on ne peut multiplier ces contributions supplémentaires à l'infini.

4°) Reste donc le remède le plus simple et le plus efficace : l'emprunt. La municipalité va y recourir de plus en plus à mesure qu'elle se développe.

C'est en 1818 que se produit le premier gros emprunt : 45 000 frs pour construire une Bourse et une Condition des Soies ; puis ce seront 300 000 frs empruntés en Juillet 1828 pour les fontaines ; mais dans les deux cas le remboursement sera difficile. Puis viennent un emprunt de 100 000 frs en novembre 1830 pour créer un Mont de Piété et un autre de 60 000 pour donner du travail aux indigents (février 1832). A partir de 1840 les emprunts vont se multiplier pour des travaux d'équipement : 80 000 frs en 1841 pour le mobilier du Collège royal, 900 000 frs autorisés en juin 1842 pour une série de grands travaux (ils seront perçus en 6 fois), : 100 000 frs pour le collège, 200 000 plus une rallonge de 150 000 pour la caserne, 300 000 pour un théâtre en 1853, 600 000 en 1856, 900 000 en 1858 fractionnés, 2 300 000 pour les eaux en 1859 puis 2 millions encore pour le même objet en 1863. Après cela il y a un arrêt car la charge de ces emprunts finit par être très lourde.

C) Les Charges.

On en arrive ainsi au problème des charges : il faut payer chaque année les intérêts et rembourser une partie du capital. De 1840 à 1854, la municipalité a versé 581 000 frs d'intérêts, pour des emprunts relativement faibles et dont les plus importants étaient récents, postérieurs à 1848. De 1855 à 1864, les sommes ont considérablement augmenté : 1 281 000 frs pour les intérêts, 3 046 000 frs de remboursement sur le capital. Total : 4 327 000 frs - et les dix années à venir sont aussi chargées ; il reste 6 millions à payer et en particulier 884 000 frs en 1865 et 852 000 frs en 1866, les annuités des années suivantes étant moins élevées. Ainsi la charge de la dette par habitant est passée de 38,54 frs en 1854 à 74,04 frs en 1863 ; elle a presque doublé. Dans le même temps la charge des impositions communales - contributions ordinaires et extraordinaires - a augmenté de un tiers à peu près, étant

passée de 13,36 frs à 18,69 frs. La charge de la dette représente plus de quatre fois celle des impositions : c'est un rapport dangereux ; la situation financière de la municipalité est trop obérée : ses recettes totales sont trop faibles pour les charges de ses emprunts (1865 : recettes totales 2 611 633 frs ; or il y a 884 000 frs à payer pour les emprunts). Si bien qu'il y a un ar-rêt des dépenses d'équipement ; le maire, en 1865, estime que les ressources de la ville sont engagées pour onze ans - ce qui, dit-il, est une durée sensiblement dépassée dans presque toutes les villes d'une importance égale ou supérieure à Saint-Etienne - et « pour deux ans au moins les annuités à payer sont telles qu'il faut s'interdire toute entreprise nouvelle à moins de vouloir accroître l'endettement et prolonger encore cette longue période d'engagement ».

En fait, ce n'était pas la première fois que la situation financière de la ville était sérieuse. En 1831 déjà les dettes s'étaient accumulées et atteignaient 650 000 frs ; il en restait encore 550 000 à payer à partir de 1832 alors que les recettes ordinaires ne dépassaient pas 343 000 frs, et les recettes totales 524 000 frs. Même chose en 1841 où dépenses extraordinaires prévues étaient de 734 000 frs pour 105 000 frs de bénéfice sur les recettes ordinaires et alors que la municipalité s'était imprudemment engagée pour des sommes considérables (1 200 000 frs) ; à ce moment aussi l'avenir semblait bouché : un emprunt donnerait au plus 700 000 frs vues les possibilités de remboursement, un impôt extraordinaire 300 000 frs en dix ans,

A toutes ces difficultés le remède apparaissait simple : réduire les projets, ne garder que l'essentiel et espérer une amélioration de la situation économique générale permettant une augmentation des recettes. Et en effet le dynamisme de la ville était encore tel que bien vite la situation se relevait, la reprise des bénéfices permettait de rembourser les dettes anciennes et d'en faire de nouvelles ! C'est que les projets ne manquaient

pas. Mais sur ce sujet on constate, à vingt ans de distance, un véritable changement d'esprit chez les maires. En 1840, le maire dans son rapport sur la situation des finances municipales, déclarait que « l'administration municipale désirerait bien vivement pouvoir faire beaucoup » mais il se contentait de constater « l'impossibilité momentanée de donner suite à la plupart des projets formés et la nécessité de s'en tenir aux dépenses pour lesquelles la ville s'était déjà engagée ». Au contraire le maire de 1860 remarquait que l'accroissement des besoins collectifs était inhérent à toute société moderne : « Les besoins collectifs sont plus insatiables encore que les besoins privés parce que la relation entre la satisfaction désirée et le sacrifice qu'elle exige est moins apparente dans ce qui se fait pour le compte de tous - et que chacun en particulier oublie facilement qu'il aura sa part à supporter dans les charges générales ; il est d'expérience que plus les améliorations urbaines et les créations municipales se développent, plus les exigences grandissent ». Nouvelle mentalité à laquelle doit correspondre une nouvelle méthode de réalisation : l'emploi des emprunts, que la municipalité va pratiquer de plus en plus fréquemment, jusqu'au point de « saturation ».

Nous sommes loin de la petite bourgade de 1815 ; une grande ville moderne est née. L'étude de ses livres de comptes nous a permis d'en matérialiser la croissance. Plus que l'augmentation du volume de la masse financière, c'est l'apparition de nouvelles sources de financement et l'usage qui en est fait, qui doivent retenir notre attention - et aussi les limites que les questions financières imposent à ses ambitions. Saint-Etienne en 1870 était certes une grande ville mais à la mesure de l'époque, pas assez grande encore pour pouvoir réaliser tout ce qu'elle aurait voulu faire car l'argent lui manquait.

Une constatation s'impose : si un puissant développement économique est nécessaire pour attirer des hommes et créer une agglomération, c'est

d'une bonne gestion financière que dépend surtout la formation d'une ville au sens plein du terme, puis ses progrès. Mais une autre constatation se dégage aussi de cette étude. Saint-Etienne en 1870 n'avait que 100 000 habitants et son budget ne dépassait pas quelques millions de francs. Les historiens qui voudront travailler sur des villes plus importantes et à une époque plus récente, devront, vue la complexité croissante des mécanismes financiers, disposer de moyens mécanographiques perfectionnés et d'une sérieuse formation de comptabilité ! Pour cela aussi un travail d'équipe apparaît nécessaire.

DISCUSSION

M. GARDEN remercie M. MARTOUREY pour son exposé qui met en valeur, de façon remarquable, les traits traditionnels de la gestion d'une grande ville au XIXe siècle, et qui a le mérite de redonner sa place à l'histoire financière quelque peu abandonnée au profit de l'histoire conjoncturelle. Il constate que la Révolution française n'a pas modifié un régime dont la permanence est attestée par le rôle des octrois, et une sous-administration réelle.

M. MARTOUREY souligne à nouveau cette sous-administration en précisant que le nombre d'employés de la municipalité est resté constant de 1815 à 1870 alors que, dans le même temps la population stéphanoise quadruplait. M. MERLEY compare cet effectif de 200 personnes occupés dans l'adminis-

tration d'une ville de 96 000 habitants (en 1870) à celui des 3 000 fonctionnaires municipaux employés actuellement pour un nombre double d'habitants.

L'absence de traces des délibérations ne permet pas d'approcher de manière directe la politique de la municipalité. M. MERLEY fait remarquer que l'on peut s'en faire une idée d'après la composition du Conseil Municipal, étonnamment stable. Les mêmes familles, les mêmes notables s'y retrouvent tout au long du XIX^e siècle. Et leur gestion financière ne semble pas préoccuper l'opinion publique. M. MERLEY en voit la preuve dans le silence des journaux, (qu'ils soient de droite ou radicaux) sur la question des finances municipales lors des élections de 1869.

M. GARDEN demande des explications sur le faible pourcentage des citoyens imposés au titre de la contribution mobilière. A Lyon, en 1793, sur 105 000 habitants, 23 000 y étaient assujettis, c'est-à-dire, l'ensemble de la population adulte. A Saint-Etienne, en 1840, un habitant sur douze seulement, était taxé. Il demande si ce taux très faible n'est pas la conséquence d'une réforme qui aurait imposé un plafond. M. MERLEY explique que les familles de plus de quatre enfants bénéficiaient de dégrèvements non négligeables et que les nombreux industriels stéphanois en étaient dispensés. Pour ce qui est de la patente, il rappelle que les mines n'y étaient pas assujetties et que beaucoup d'artisans y échappaient, dont les façonniers (précision de M. LORCIN.)

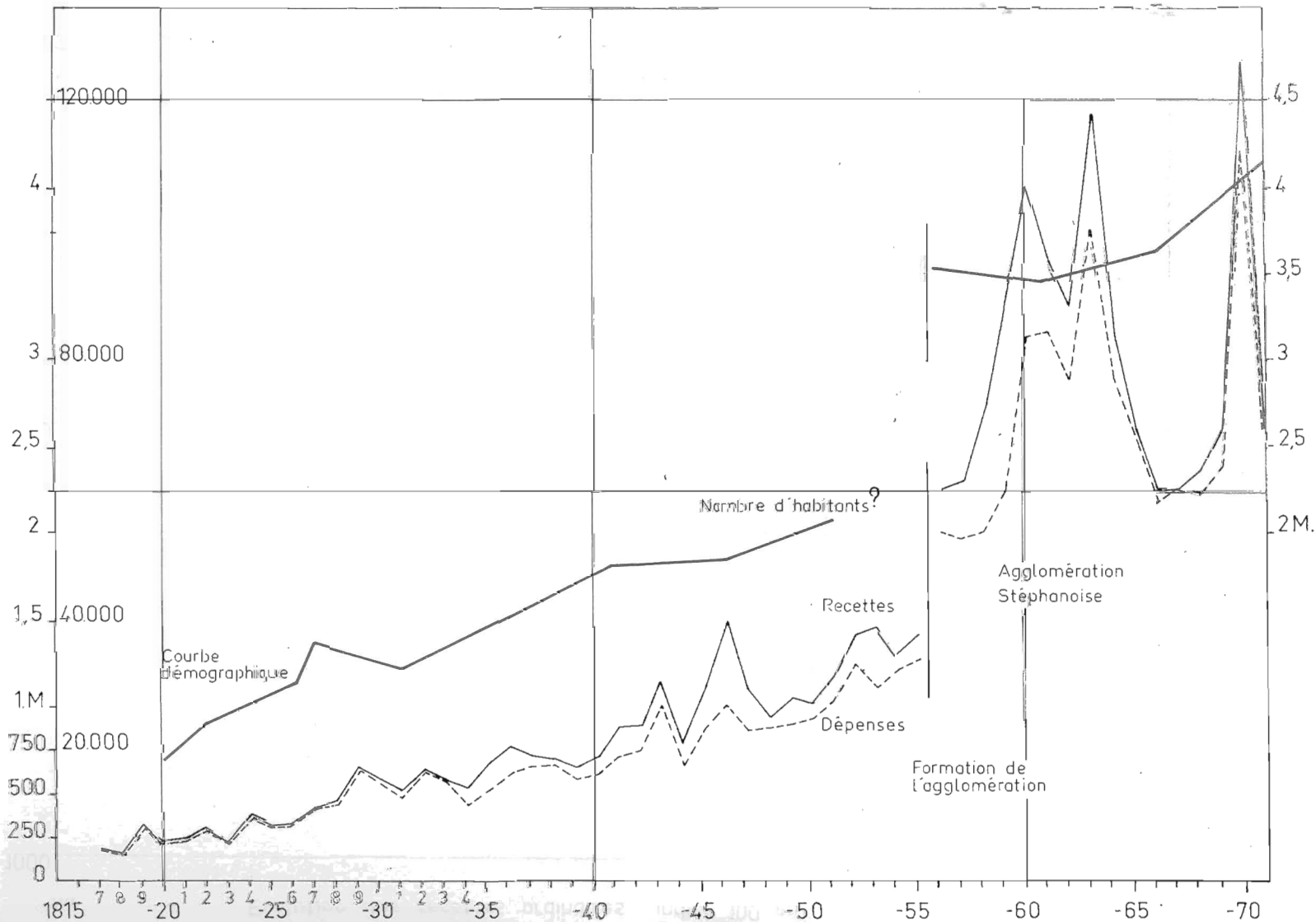
Aux questions sur les emprunts posées par MM. GARDEN et GARRIER, M. MARTOUREY répond que les taux sont fixés à 5 %/o, que la banque locale s'en désintéresse et que la banque lyonnaise rebutée par un intérêt trop faible, s'y refuse. Dans ces conditions les prêts sont avancés par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Tout ceci explique la faiblesse du budget municipal et aide à comprendre ce trait archaïque de gestion qui consiste à mettre en régie le systè-

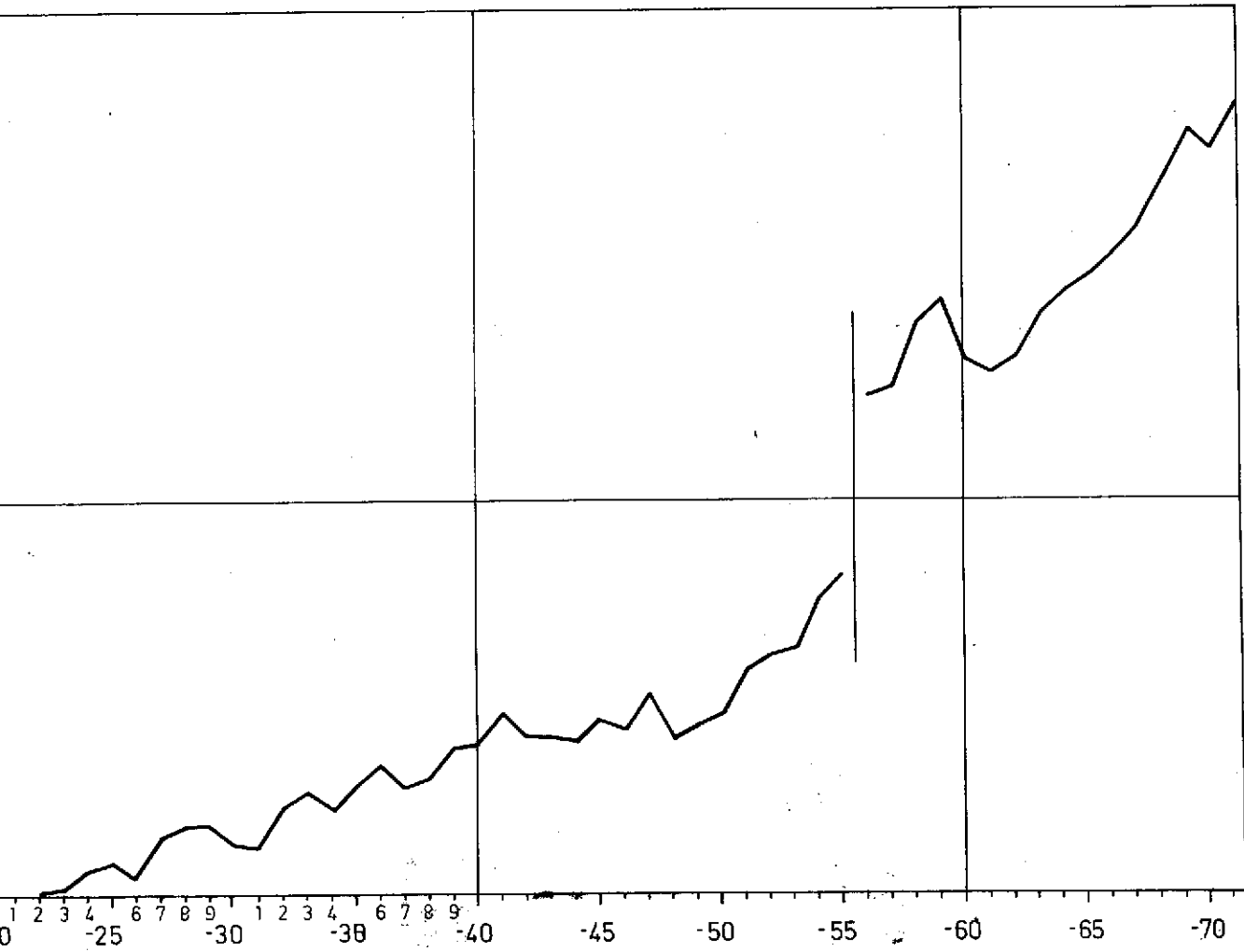
me des octrois. M. LORCIN souligne que si à Dijon et à Lyon, l'octroi a pu être supprimé, cela est dû à des structures économiques et sociales tout à fait différentes de celles de Saint-Etienne. Dijon, ville de structure aristocratique, ne manque pas de ressources, et Lyon est riche du revenu de ses patentes et de ses contributions foncière et mobilière.

Les archives des octrois peuvent permettre d'établir des niveaux de consommation. Pour M. LEQUIN elles permettraient de contrôler les données aberrantes par la Statistique Générale de la France : en effet pour Saint-Etienne, elles présentent d'énormes disparités que les variations de la production sont insuffisantes à expliquer. La consommation de la viande pose à elle seule un problème curieux : alors qu'à Paris, selon M. GARRIER, la consommation par habitant était de 28 kgs par an, elle s'élèverait, selon M. MARTOUREY à 70 kgs, à Saint-Etienne. L'étude des consommations reste à faire.

=====

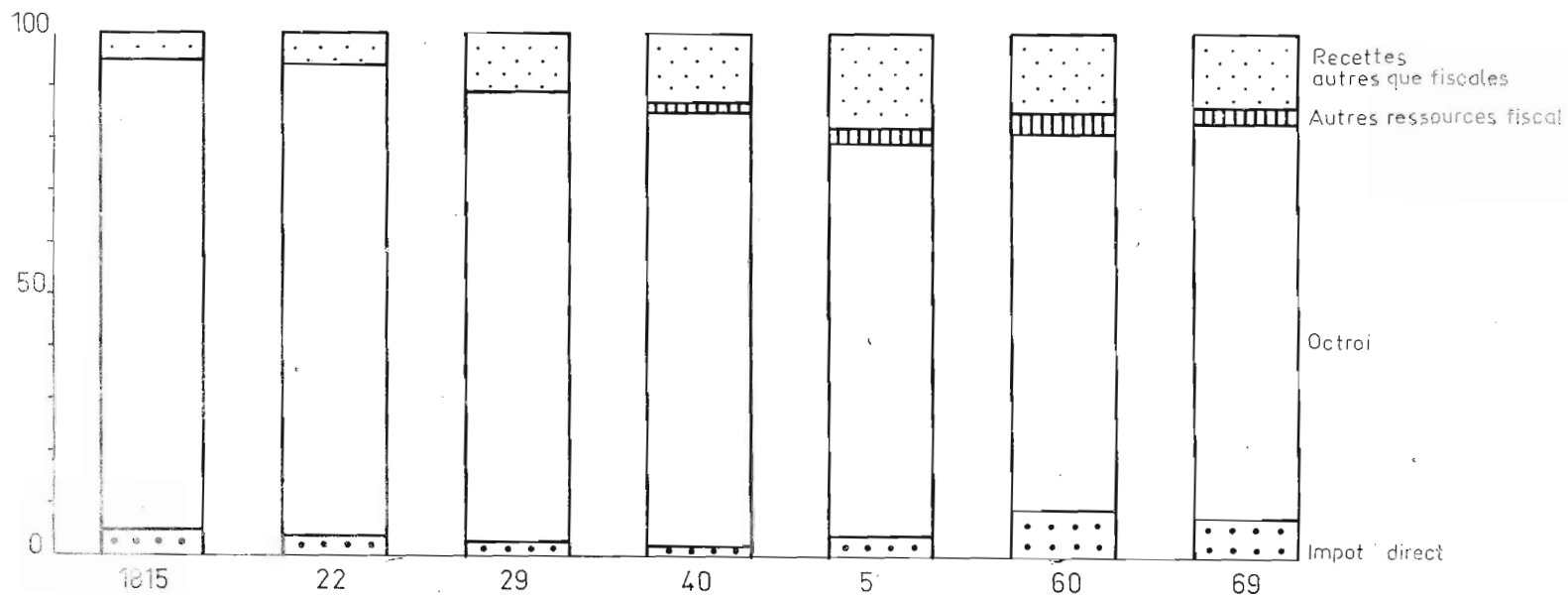


Evolution des recettes ordinaires indice 100 en 1822



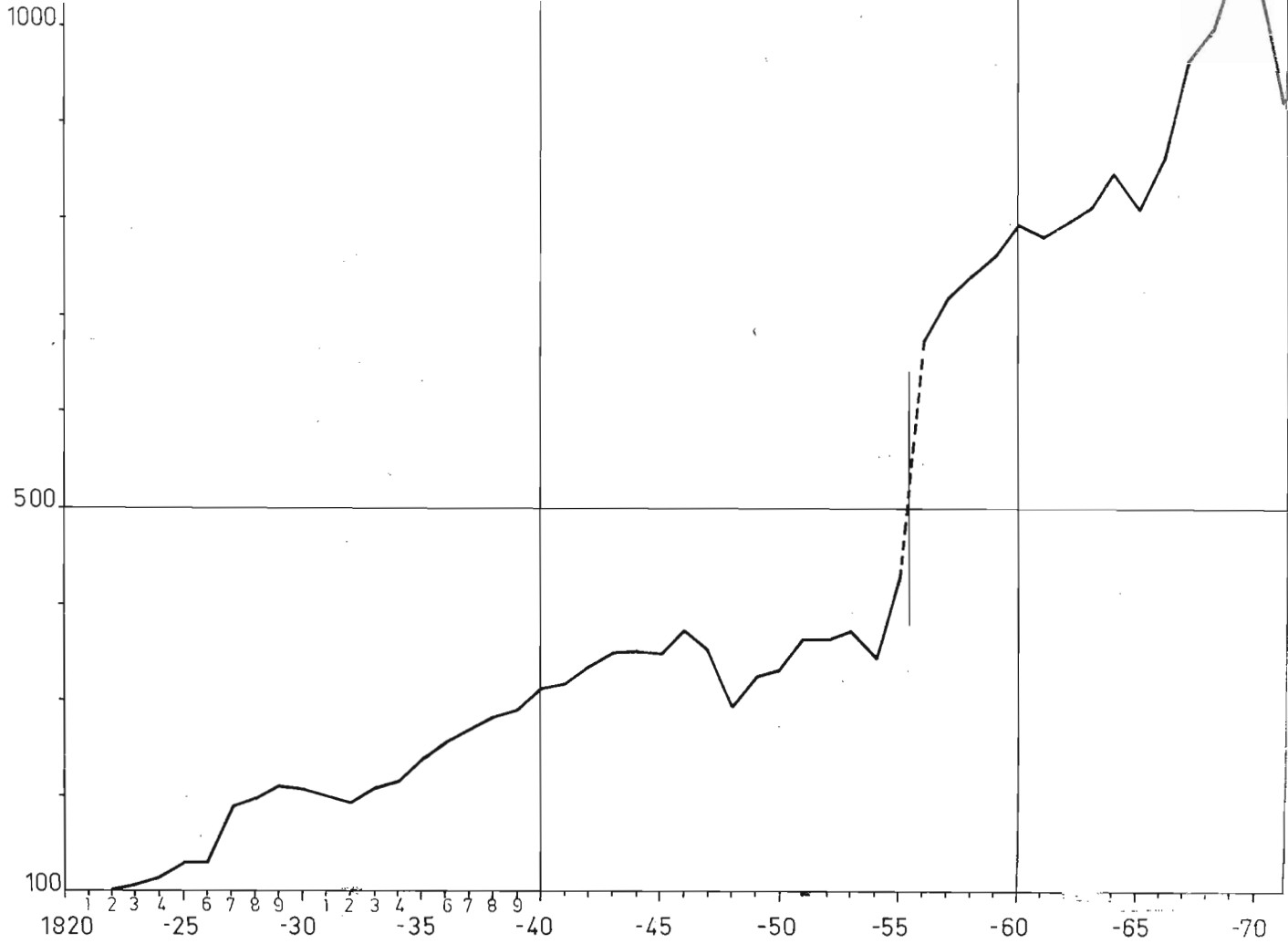
N.3

Origines des recettes ordinaires



79

7224



Bilan des comptes ordinaires en francs

