

FINANCES MUNICIPALES ET DEVELOPPEMENT URBAIN
A VIENNE AU XVIII^e SIECLE.

L'étude économique des villes modernes passe dans une certaine mesure par celle de leurs finances. M. J. C. Perrot, dans une communication récente (1), a en particulier souligné toute l'importance des dépenses publiques d'urbanisme dans le développement de Caen au XVIII^e siècle. L'examen de l'évolution des dépenses municipales et des divers modes de financement permet en effet de mieux saisir les étapes et les mécanismes des transformations urbaines. La ville de Vienne en Dauphiné nous en fournit une bonne illustration.

La fin du règne de Louis XIV a été pour la vieille cité romaine une période de forte récession. Pas plus que l'ensemble du Dauphiné elle n'a échappé aux crises de mortalité des années 1694, 1699 et 1709-1710. Mais surtout, les guerres incessantes ont été pour elle l'occasion de charges extrêmement lourdes. Etape importante sur la route du Haut-Dauphiné, la ville est soumise de façon continue au passage et au logement des soldats. "Le passage des troupes fatigue tellement les habitants qu'une grande partie ont déjà abandonné les maisons qu'ils occupent en sorte que les faubourgs sont presque inhabités, que même dans l'enceinte des murailles il y a beaucoup de maisons qui restent sans pouvoir être louées". Quant aux "artifices et manufactures qui avoient esté établis dans ladite ville par la commodité de la rivière de Gère... , une partie a cessé et ce qui reste a considérablement diminué, parce que les principaux ouvriers se sont retirés pour éviter le logement des gens de guerre". (2) Les plus touchés parmi ces artisans étaient les fabricants de lames d'épées, victimes, en plus du logement, d'un véritable pillage de la part des soldats. Mais l'ensemble des activités urbaines connaît une période de recul entre 1690 et 1720. La population, quant à elle, tombe pendant

(1) J. C. Perrot, Genèse d'une ville moderne : Caen au XVIII^e siècle, Lille 1974 ; également, l'étude économique des villes modernes, Bulletin de l'association des historiens économistes, n° 8, juin 1974, pp. 18-24.

la même période de près de 9 000 habitants à environ 7 500.

Le renouveau urbain s'amorce cependant peu après la mort du Grand Roi. La diminution de la charge militaire après la fin des guerres et la construction des casernes, le développement de l'industrie du drap, puis celui du commerce dans la vallée du Rhône ont largement contribué à l'essor de la ville. Celle-ci retrouve vers 1740 sa population de la fin du XVII^e siècle et dépasse les 10 000 habitants vers 1780.

Cet essor économique et démographique s'est traduit au niveau de l'administration et de la trame urbaine par un certain nombre de transformations. Chacune d'entre-elles a représenté pour la ville une charge supplémentaire. Comment ces charges ont-elles pesé sur les finances municipales ? Comment la ville a-t-elle résolu les problèmes de financement ? Telles sont les questions que je voudrais aborder.

I. - LES SOURCES.

L'étude entreprise repose sur l'examen de la comptabilité municipale. Disons tout de suite que celle-ci reste rudimentaire tout au long du XVIII^e siècle. Nous ne disposons pas, bien entendu, de budgets, ni même d'états complets et réguliers des recettes et des dépenses. Les sources comptables se présentent sous trois formes.

A) Les états des charges ordinaires.

Ces états précisent les dépenses que la ville est autorisée à engager chaque année sans avoir à en demander à quiconque l'homologation.

Le premier est celui dressé par l'intendant Bouchu le 1^{er} mai 1690 (1) en application de l'édit de Colbert de 1683 qui confie aux intendants le contrôle

(1) A. D. Isère, II C 120, copie XVIII^e.

des dépenses ordinaires de la ville, avec un certain nombre de réévaluations et d'ajours, jusqu'en 1769. Un nouvel état des charges locales est alors dressé, par le Conseil d'Etat cette fois (2), en application de l'édit de mai 1766 qui détermine les modalités du nouveau régime municipal en Dauphiné (3). Extrêmement précis, ces états présentent cependant un double inconvénient : ils sont à la fois théoriques et incomplets. Théoriques, car ils ne nous indiquent pas les sommes réellement payées par la ville chaque année (et les retards dans le paiement de certains gages ou rentes étaient fréquents) ; partiels, car ils ne nous apprennent rien sur les dépenses extraordinaires (logement militaire, travaux publics en particulier). Ils sont cependant essentiels pour la connaissance des dépenses ordinaires de la ville.

B) Les états des charges et revenus ordinaires et extraordinaires.

Nous disposons de quatre de ces états, pour les années 1759, 1763, 1782 et 1784 (4). Ils nous donnent pour ces dates l'ensemble des revenus et des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires de la ville. Il ne s'agit cependant pas des dépenses réellement effectuées ces années-là, mais d'estimations faites "année commune" sur la base de celles des années précédentes. Ils se présentent donc plutôt comme des états prévisionnels. Ils étaient en général destinés à mettre en évidence les insuffisances de revenus de la ville lorsque celle-ci demandait soit la levée ou la prolongation d'un octroi, soit l'autorisation de lancer un emprunt. Aussi, à la différence des autres comptes municipaux, étaient-ils extrêmement bien présentés. Celui de 1782 classe les dépenses en huit chapitres : au roi dépenses relatives au service militaire, charges particulières et personnelles de la ville, secours et en-

(2) B.M. Vienne, BB 210, fol. 19-33, enregistré à Vienne le 7 juillet.

(3) M. Bordes, L'administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle, Paris, 1972, p. 267-268.

(4) A.D. Isère, II C 122 (1759) ; II C 124 (1763) ; II C 129 (1782-1784). Nous disposons également de la copie d'un cinquième état non daté, mais que nous pouvons situer entre 1740 et 1746 : A. D. Isère, II C 120.

seignement public, édifices et lieux publics, administration et service de la ville, Bureau de l'Hôtel de Ville, et divers.

Leur qualité est donc fort bonne. Si certaines estimations moyennes sont parfois légèrement gonflées, rien ne nous autorise à les mettre en doute globalement. Les comparaisons, possibles en certains cas, avec les journaliers permettent au contraire de leur accorder grand crédit. Ils ne nous fournissent cependant des renseignements que pour quelques années seulement. Aussi convient-il de les compléter pour la plus longue durée par des sources plus continues.

C) Les Journaliers.

Les journaliers des recettes et des dépenses étaient tenus par le trésorier de la ville (un consul-trésorier jusqu'en 1769, un syndic-receveur ensuite). Il y inscrivait au jour le jour les sommes reçues ou payées par la communauté. Ces registres ne nous fournissent malheureusement pas des informations aussi satisfaisantes que nous pourrions le souhaiter sur les comptes municipaux. Ils se présentent tout d'abord de façon discontinue (5). Il s'agit de registres épars, trouvés dans un fond d'archives mal classées. Les données se présentent donc dans une dispersion chronologique qui interdit toute étude suivie. De plus ces comptes restent souvent imprécis. Dans la première moitié du siècle les comptables ne prennent pas toujours la peine d'indiquer les raisons des dépenses engagées. Ils se contentent le plus souvent de noter le nom de celui à qui l'argent a été remis. Le concierge de l'Hôtel de Ville sert d'ailleurs fréquemment d'intermédiaire dans ces paiements, ce qui réduit encore notre information. Ainsi, dans les comptes de 1714 ou de 1723, il nous est impossible de connaître la destination de plus de la moitié des mandats acquittés par le consul-trésorier. Si dans la deuxième moitié du siècle la tenue de ces journaliers s'améliore, elle est loin d'atteindre la perfection. En 1789, les consuls émettent eux-mêmes le vœu "qu'il soit mis à l'avenir plus de clarté et

(5) B. M. Vienne, CC 36, CC 48, CC 49.

d'édification dans les comptes du syndic-receveur! Ces documents ne permettent donc que difficilement d'évaluer l'évolution générale des dépenses, ainsi que la part représentée par les divers postes budgétaires à l'intérieur de chaque compte annuel. Les difficultés s'aggravent d'ailleurs du fait des reports fréquents de certaines dépenses ordinaires d'une année sur l'autre, ou de la régularisation des anticipations faites par le syndic-receveur (6). Enfin, dernière limite à leur utilisation, ces journaliers ne rendent pas toujours compte de l'ensemble des dépenses faites par la ville. Occasionnellement, des receveurs particuliers étaient nommés pour recevoir les fonds destinés à des entreprises extraordinaires (7).

La plus grande prudence s'impose donc dans l'utilisation de ces sources comptables. Elles ne nous permettront de fournir, en tout état de cause, qu'une approche de l'évolution des dépenses et revenus de la ville. Celle-ci pourra cependant être précisée par divers mémoires sur l'état des finances de la ville (8), et par les baux des fermes des octrois (9) (particulièrement pour ce qui concerne les problèmes de financement).

II. - L'AUGMENTATION DES DEPENSES MUNICIPALES.

La première constatation qui s'impose lors de l'examen de la comptabilité municipale est la forte augmentation des dépenses. Si les 7 496 livres de dépenses ordinaires fixées en 1690 n'ont qu'une valeur indicative, les chiffres fournis par les journaliers et les états dressés par les consuls témoignent de ce fort gonflement. L'ensemble des dépenses annuelles qui s'élevait en 1714 à 11 137 livres (non comprises cependant les dépenses pour la construction des casernes) atteignait

(6) Ainsi, en 1779, G. Pra syndic-receveur se passe-t-il à lui-même la somme de 36 847 livres, soit plus de la moitié des recettes annuelles de la ville.

(7) A. D. Isère, II C 71°, fol. 36. Compte du Sr Poncet, receveur des deniers pour la construction des casernes.

(8) B. M. Vienne, B 673, Précis pour les consuls de la ville de Vienne contre le syndic du clergé de la même ville, 1761.

(9) B. M. Vienne. CC 32 et Registres des délibérations consulaires.

27 349 livres en 1749, 48 820 livres en 1760 et 64 485 livres en 1782. Faute de pouvoir établir un graphique de l'évolution de ces dépenses, celui des recettes nous en donnera une idée approximative (Graphique 1). Certes le montant des baux des octrois ne correspond pas toujours aux sommes effectivement reçues par la ville ; mais par ailleurs les revenus des recettes ordinaires sont en général inférieurs à l'ensemble des dépenses de la ville. Le graphique nous donne donc une idée minima de l'évolution de celles-ci. L'image qui s'en dégage est celle d'une légère augmentation des dépenses dans la première moitié du siècle (exception faite de celles engagées entre 1708 et 1715 pour la construction des casernes) et d'un fort accroissement de celles-ci après 1750.

La première explication de cette évolution est certes "la hausse des prix et des matières" dont se plaignent les consuls dans leurs états. En 1763, ils estiment à 3 000 livres le complément nécessaire à l'acquittement des charges ordinaires fixées en 1690, soit une augmentation de plus de 30 % de celles-ci. Le rôle des "remuements monétaires" jusqu'en 1726, puis de la longue hausse des prix n'est donc pas négligeable. Mais il s'agit là d'un facteur extérieur à la ville, qui ne fait qu'amplifier une augmentation des charges dont l'origine est essentiellement interne. C'est plus par l'apparition de nouvelles dépenses que par l'augmentation des dépenses ordinaires que s'explique l'aggravation des charges financières de la ville.

1) Les charges traditionnelles.

A. Les dépenses de fonctionnement.

Elles comprennent essentiellement deux éléments : les gages versés aux consuls et au personnel municipal d'une part ; l'ensemble des dépenses liées aux activités de l'Hôtel de Ville, qu'elles soient quotidiennes (papier, encre, cire, bois, etc...), ou exceptionnelles (vin d'honneur, feux d'artifice, réceptions, passages, etc...) d'autre part. Nous pouvons également y joindre les dépenses faites pour l'enseignement et les secours publics.

Globalement, ces dépenses connaissent un fort accroissement au cours du siècle : de 3 265 livres en 1690, elles passent à 9 434 livres en 1769, et 11 030 en 1782. Mais la place qu'elles occupent dans l'ensemble des dépenses de la ville tend à diminuer. Les sources dont nous disposons ne nous permettent pas de donner un pourcentage pour le début du siècle. Elles représentaient cependant dans l'état de 1690 43 % des charges ordinaires. En 1749, elles atteignaient encore 35 % de l'ensemble des dépenses de l'année ; en 1760, le pourcentage tombe à 28 % et en 1782, 17 % seulement. Elles ont depuis longtemps perdu, à cette date, la première place dans les charges de la ville.

L'examen du détail de ces dépenses permet de faire trois remarques. La première concerne l'insignifiance des sommes allouées à l'enseignement et aux secours publics. Les gages des deux maîtres d'école, fixés à 100 livres chacun en 1690, et les 120 livres consacrées à l'achat des prix pour les élèves du collège sont toutes les dépenses de la ville en matière d'enseignement. Les premières sont même supprimées par le Conseil en 1769 sans que les consuls n'émettent la moindre protestation. Ce sont les établissements religieux, et particulièrement les Jésuites, qui assument à Vienne toute la charge pédagogique. Il en est de même pour les dépenses d'assistance qui ne dépassent pas 200 livres en 1782. Au total, c'est moins de 1 % du budget municipal qui est consacré chaque année à ces dépenses d'enseignement ou d'assistance.

On remarque en deuxième lieu la faiblesse numérique du personnel municipal. En 1690, onze personnes seulement entourent les cinq consuls. Le plus important de ces employés communaux est le secrétaire, chargé "de tout ce qui concerne la ville". C'est lui qui assure la continuité des affaires municipales. Ses gages, relativement importants (300 livres en 1690, 400 livres après 1769), lui permettent de consacrer la plus grande partie de son temps aux affaires de la cité. Il en est de même du concierge de l'Hôtel de Ville : logé sur place, il est véritablement l'homme à tout faire (entretien de la maison, convocation des assemblées,

etc...). "Le service journalier de cet Hôtel exige qu'il ne fasse aucune absence" écrivent les consuls en 1768 (10). Avec ces deux employés, cinq sergents de ville, trois valets de ville et un voyer forment tout le personnel municipal jusqu'au milieu du XVIII^e siècle.

Après 1769, et pour répondre au développement de la ville, ce personnel se renforce quelque peu. La principale création est celle de syndic-receveur. Elle permet d'assurer plus de continuité dans les affaires financières de la ville. Apparaissent également un tambour de ville, un crieur, un canonnier, deux commissaires de police et trois pompiers. Avec la disparition de l'un des sergents de ville, ce sont alors dix neuf personnes qui touchent des gages de l'Hôtel de Ville. Bien que modeste cette amélioration de l'encadrement municipal est tout de même sensible (un employé pour 800 habitants en 1690, un pour 500 à la fin du XVIII^e siècle). Le personnel administratif reste cependant peu nombreux ; les nouvelles créations révèlent surtout le souci d'assurer une meilleure sécurité à l'intérieur de la ville (police, lutte contre les incendies). Ce sont là les premières réponses de l'administration municipale au développement de la cité.

La dernière remarque concerne les dépenses du Bureau de l'Hôtel de Ville. Elles sont sujettes à de très grandes fluctuations : très sensibles à la hausse des prix (du bois en particulier), elles varient surtout en fonction du nombre des "passages de personnes de qualité" et des diverses festivités. En 1749, les passages et les nombreuses réjouissances qui suivirent le traité d'Aix-la-Chapelle coûtèrent à la ville plus de 5 400 livres, soit près du quart des dépenses de l'année. Chaque année, ces dépenses sont au moins égales aux frais courants du Bureau de l'Hôtel-de-Ville. La situation de la ville sur un grand axe de communication, et le désir de se montrer digne de son passé antique expliquent le poids de ce poste qui reste lourd jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

(10) B. M. Vienne, BB 210, fol. 25-26.

B. Les charges militaires.

Les charges militaires sont parmi les plus difficiles à saisir en raison des fluctuations annuelles dont elles sont l'objet. En plus de ses charges ordinaires (logement du gouverneur et du lieutenant du Roi ; appointements et logement du major de ville), la ville collabore largement, jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, à l'entretien des troupes royales.

De 1709 à 1715 tout d'abord, la ville participe pour moitié au financement de la construction d'une caserne (l'autre moitié étant payée sur les tailles de la province). Le coût est extrêmement élevé ; la seule part de la ville se monte à 95 000 livres. Acquittée en 7 ans, cette somme représente près de deux fois le montant total de ses charges ordinaires. Mais l'avantage est considérable pour les habitants, libérés par là même de l'hypothèque du logement.

Dès lors, avec la fin des conflits, les charges militaires de la ville s'allègent considérablement. L'entretien de la caserne, généralement affermé, et les fournitures de bois, lumière et ustensiles aux troupes de passage ne pèsent plus, sauf exception, d'un poids aussi lourd sur les finances de la ville. Certes la Guerre de succession d'Autriche est encore l'occasion de dépenses importantes : en 1749, au lendemain de la guerre, plus de la moitié des dépenses de la ville est consacrée aux affaires militaires. L'entretien de la caserne est par ailleurs, en certaines circonstances, fort coûteux : en 1787, la ville est chargée de changer l'ensemble du mobilier afin de permettre aux soldats de dormir à deux par lit et non plus à trois ; le coût des travaux et de l'ameublement nécessaires est alors estimé par les consuls à 34 000 livres (11). Mais ce sont là des dépenses exceptionnelles. En 1782, les consuls estiment que les charges militaires, "année commune", n'excèdent pas 6 000 livres, soit 10 % des dépenses annuelles de la ville. Celles-ci sont alors d'autant mieux acceptées que la garnison est pour la ville un élément d'animation supplémentaire. Pour importantes qu'elles soient encore, ces charges ne mettent

(11) B. M. Vienne, BB 226, fol. 5, (1er août 1787).

plus en péril, comme au siècle précédent, l'ensemble des finances municipales.

C. Les charges personnelles de la ville.

Il s'agit des rentes et des pensions versées par la ville. Les communautés religieuses, nombreuses à Vienne, en sont les bénéficiaires quasi exclusifs. Ces charges s'élèvent en 1690 à 1 081 livres, soit près de 15 % de l'ensemble des charges ordinaires de la ville. Elles se composent de trois éléments : de vieilles pensions, de type féodal, versées à l'Archevêque ou au Chancelier de Saint-Maurice (5,8 %) ; des rentes constituées à la suite d'emprunts effectués pour le logement des soldats (30 %) ; des indemnités, versées sous forme de rentes annuelles à la suite de travaux d'urbanisme réalisés par la ville : démolition de maisons, captage de sources (64,2 %).

Ces charges s'alourdissent au cours du XVIII^e siècle. En 1782, elles s'élèvent à 3 191 livres. Ce sont pour une part les indemnités versées en dédommagement des terrains acquis pour la construction de la caserne qui sont à l'origine de cette augmentation. Mais pour l'essentiel, ce sont les rentes constituées à la suite des nouveaux emprunts effectués par la ville. Le total de celles-ci se monte à 2 169 livres, soit environ les deux tiers de l'ensemble des charges personnelles de la ville. Malgré ces nouvelles rentes, ce poste ne tient cependant qu'une place modeste, moins de 5 %, dans l'ensemble des dépenses de la ville en 1782. Cette modicité même est révélatrice de la bonne santé des finances de la cité et de son faible endettement jusqu'à cette date. Pourtant, dans la deuxième moitié du siècle, de nouvelles charges tendent à grever de plus en plus le budget municipal.

2) Les Charges nouvelles.

A. Les impositions royales.

Ce sont en premier lieu les impositions royales qui se multiplient. Au don gratuit qui s'abat sur les villes à partir de 1760, et que Vienne acquitte sur ses

revenus d'octrois (de 6 000 livres en 1760, cet impôt passe à 9 000 livres en 1782, soit, à cette date, près de 15 % des dépenses annuelles), s'ajoutent les vingtièmes levés sur les revenus de la ville (1 899 livres en 1782).

Mais c'est surtout la multiplication des travaux d'urbanisme qui constitue l'essentiel des nouvelles charges de la ville.

B. Les "édifices et lieux publics".

Placer les travaux d'urbanisme parmi les charges nouvelles peut paraître abusif. Les magistrats municipaux ne se sont en effet jamais désintéressés de ces problèmes. Chaque année, ils entreprennent telle ou telle réfection. Dans l'état des charges de 1690, une somme de 1 500 livres est réservée pour toutes les dépenses exceptionnelles, et en particulier pour toutes les réparations qui peuvent être nécessaires. Les murs, les pavés, les fontaines et les ports sont traditionnellement l'objet des soins attentifs des consuls. Mais les sommes consacrées à ces travaux restent toujours faibles jusqu'au milieu du XVIII^e siècle. En 1749, elles ne s'élèvent qu'à 1 008 livres, soit 3 % des dépenses de l'année (il est vrai que les charges militaires accaparent à cette date la plus grande partie des revenus de la ville). Aucun travail d'envergure n'est entrepris durant cette période. Les consuls se contentent d'entretenir et de réparer la vieille trame urbaine. Les opérations les plus importantes comme la réfection du port Saint-Ferréol en 1742 n'atteignent jamais la somme de 10 000 livres.

La situation change radicalement après 1750. La ville doit d'abord subir les nouvelles charges que lui impose le pouvoir royal. Elle est ainsi amenée à participer largement à plusieurs travaux routiers fort coûteux. Elle contribue à de nombreuses reprises aux réparations effectuées sur la route de Lyon en Provence (l'adjudication de 1777 se monte à 15 200 livres). La construction de nouvelles routes en direction de Bourgoin et surtout de Grenoble est une charge plus lourde encore. Pour la seule route de Grenoble, la dépense s'élevait en 1784 à 21 492 livres, et les consuls estiment alors à 18 000 livres la somme nécessaire pour l'achè-

vement de l'entreprise (12).

Le transfert en 1773 aux dépens des villes de l'entretien des auditoires et des prisons est également à l'origine de dépenses importantes : en 1777, les travaux à réaliser sont adjugés pour la somme de 29 000 livres (dont le roi, il est vrai, accepte exceptionnellement de prendre la moitié à sa charge) (13).

Mais c'est l'ampleur des travaux d'urbanisme engagés par les consuls qui représente pour la ville la charge la plus considérable. La trame urbaine se modifie en effet considérablement dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle. Trois opérations sont lancées successivement. En 1755 tout d'abord, à la suite des dégâts causés sur les rives de la Gère par des inondations répétées, les consuls obtiennent l'autorisation d'entreprendre la construction d'un quai le long de la rivière (14). La vallée de la Gère joue en effet un rôle de premier plan dans la ville. Le chemin qui la longe relie la cité à tout son arrière-pays. C'est par là qu'arrive une grande partie de son approvisionnement. C'est de plus "l'unique passage par lequel on peut conduire le bois de la marine que l'on tire des forêts de Vienne du côté de l'Orient". Aucune autre rue de la ville n'est en effet praticable pour le transport de pieux de cette longueur. Enfin, c'est le long de la Gère que s'égrainent les nombreux moulins qui animent l'artisanat viennois. L'intérêt de cette entreprise est donc considérable pour la ville. Aussi y engage-t-elle des sommes importantes. Réalisés en cinq ans les travaux coûteront 135 483 livres.

La seconde opération est d'une ampleur plus grande encore. Il s'agit de la construction d'un quai le long du Rhône. La ville ne disposait sur le fleuve que de petits ports mal entretenus et inadaptés aux nécessités du trafic rhodanien. Par ailleurs, en raison de la sinuosité et de la pente des rues, sa traversée était extrêmement difficile. Dans la deuxième moitié du siècle, le développement de la

(12) A.D. Isère, II C 129, fol. 57

(13) B.M. Vienne, BB 219, fol. 47

(14) B.M. Vienne, CC 27, N° 9.

circulation dans la vallée du Rhône ne fit qu'aggraver ces difficultés. C'est pour les résoudre qu'en 1764 fut élaboré un projet d'aménagement des bords du fleuve (15). Il prévoyait la construction d'un quai sur toute la longueur de la ville qui devait servir en même temps à la grande route de Lyon en Provence. Etant donné l'importance et la nature de l'ouvrage, les frais devaient être partagés entre la ville et la caisse des Ponts et Chaussées. Une première partie de l'entreprise fut adjudagée le 10 novembre 1766. Elle concernait les travaux à effectuer de la porte de Lyon, au nord de la ville, jusqu'à la Gère où devait être construit un nouveau pont. L'adjudication se montait à la somme de 4758 00 livres (16). Mais en raison de plusieurs modifications intervenues dans les projets initiaux, le coût de cette première tranche s'éleva à 755 973 livres. Pendant vingt ans, de 1766 à 1786, la ville consacra presque tous les ans 25 000 livres (soit environ 40 % de ses revenus) à la seule construction de ce quai. Au total, elle acquitta 456 500 livres ; la parité des dépenses avec les Ponts et Chaussées est loin d'avoir été respectée. En 1791, la nouvelle administration municipale réclamera avec insistance le remboursement de l'avance ainsi faite (17).

La troisième opération d'urbanisme engagée par la ville, est la réalisation du plan d'alignement homologué par le Bureau des Finances en 1773 (18). Si les soucis esthétiques (clarté, meilleure vue, etc. . .) jouent leur rôle, le premier objectif est là encore d'ordre économique : il s'agit surtout de faciliter la circulation à travers la ville. Sa réalisation engage la cité dans des dépenses sans fin : indemnités pour les maisons démolies ou reculées ; procès contre les récalcitrants. Malgré leur étalement, ces frais grèvent chaque année plus lourdement les finances de la ville. En 1784, les consuls estiment à au moins 60 000 livres le montant des indemnités à verser pour la reconstruction des maisons qu'ils font reculer (19).

(16) B.M. Vienne, DD 17

(17) B.M. Vienne, BB 231, fol. 23-24

(18) B.M. Vienne, BB 220

(19) A. D. Isère, II C 129, fol. 57.

En plus de ces trois entreprises directement liées aux nécessités économiques, la ville s'engage également dans une série d'opérations d'ordre esthétique, culturel ou sanitaire, mais dont les préoccupations précédentes ne sont pas toujours absentes : installations de lanternes, nouvelles fontaines, construction d'un abattoir, fouilles archéologiques, etc...

La part ainsi prise par tous ces travaux d'urbanisme dans les dépenses de la ville s'accroît d'année en année. Elle représente en 1782 51 % des charges annuelles. C'est elle qui met de plus en plus en danger l'équilibre des finances municipales. Il nous faut donc étudier maintenant comment la ville a résolu ses problèmes de financement.

III. - LES PROBLEMES DE FINANCEMENT.

1) Les ressources ordinaires.

A. Les revenus patrimoniaux.

Source traditionnelle de richesse pour de nombreuses villes, les revenus patrimoniaux sont à Vienne pratiquement inexistants. Ils n'apparaissent pas dans les comptes municipaux avant le milieu du XVIII^e siècle. Ils ne représentent jamais qu'une part infime des recettes de la ville : 63 livres en 1759, 255 livres en 1782 (moins d'un demi % des revenus d'octrois !). Ce sont pour l'essentiel les gages de lieutenant général de police dont la charge est liée au corps de ville ; le reste est constitué de rentes sur l'Hôtel de Ville et de diverses pensions ou redevances dues par les commerçants tenant une échoppe aux halles.

B. Les octrois.

Ils constituent le moyen de financement ordinaire de toutes les charges de la ville. Depuis Louis XI, sous des formes variées, la ville a été autorisée à lever divers droits. Tous ont été réunis et réglés par un Arrêt du 9 novembre 1697.

Ils comprennent deux éléments distincts :

- des droits levés sur les marchandises qui sont consommées à Vienne : 3 sols par minots de sel, 3 deniers par livre de porc, le vingtain sur le vin, le trézain sur le pain (remplacé en 1771 par le doublement du droit précédent), divers droits sur les vins "autres que ceux du cru des habitants".

- un péage de 2 sols par charge de quatre quintaux de marchandises traversant Vienne par le fleuve ou par terre.

Ces droits et ce péage forment les "Anciens Octrois", renouvelés tous les 9 ans puis concédés à perpétuité en 1752. A ceux-ci s'en sont ajoutés de nouveaux pour la réalisation des divers travaux entrepris par la ville. Pour la construction de la caserne, les consuls obtiennent un octroi de 10 sols par charge de vin, tant étranger que du cru des habitants, entrant à Vienne ; cette taxe est levée pendant 4 ans sur les trois ordres (20). Elle est remplacée à son extinction en 1713 par un doublement du droit de pontonnage. Ces 2 nouveaux sols par charge de marchandises sont concédés à perpétuité à la ville et forment dès lors les "Nouveaux Octrois". Enfin, pour l'exécution des travaux entrepris le long de la Gère puis du Rhône, la ville obtient deux autres sols par charge ("Octrois novissimes") renouvelés tous les 9 ans jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. A chaque occasion les consuls demandent la création de ces nouveaux octrois de préférence à l'augmentation des anciens, ce qui aurait eu une répercussion immédiate sur les droits pesant sur les produits de consommation. Vienne dispose avec le Rhône d'une grande richesse potentielle et les consuls cherchent à l'exploiter au maximum.

La règle générale pour la perception de ces octrois est l'adjudication. Les baux sont passés à "tous hazard, périls, risques et fortune dudit fermier sans espoir de rabais pour quelque cause que ce soit ... même pour cause de pestes, à moins que la ville ne fut obligée de se fermer... ny pour cause de guerre" à la même réserve. Malgré ces conditions rigoureuses, les contestations sont fréquentes entre la ville et ses fermiers. Les problèmes sont de deux types :

(20) A. D. Isère, II C 224, fol. 2.

- les octrois sur les produits consommés dans la ville sont la cause des contestations les plus fréquentes. Les débats sont d'abord sans fin autour de la définition des "vins étrangers" (En règle générale cependant, les citadins propriétaires de biens ruraux sont exemptés de la taxe sur le produit de leurs domaines, quelque soit la forme d'exploitation de ceux-ci). Par ailleurs les fraudes sont fréquentes. Les aubergistes en sont le plus souvent accusés : ils mettent le vin en bouteilles chez le propriétaire et le "transportent ensuite peu à peu, nuitamment, dans leurs hostelleries et cabarets où ils débitent... S'ils sont surpris dans ces transports, ils allèguent qu'il ne leur est pas défendu d'acheter du vin en bouteilles et s'en croient quitte de payer pour le vin qu'ils transportent..." (21). Les difficultés ainsi rencontrées par les fermiers dans leur perception occasionnent de fréquents retards dans le paiement des Anciens Octrois. Aussi, tous ces droits en sont-ils détachés en 1771 pour former les "Petits Octrois" et être affermés séparément. Les trois droits de pontonnage sont alors réunis pour former la "Grosse ferme des Octrois". Enfin, dernier stade de l'évolution, ces "Petits Octrois" sont mis en régie en 1776, les divers droits se levant alors le plus souvent, à l'exception de celui sur le sel, par abonnement.

- les controverses sur les droits de pontonnage sont surtout liées aux fluctuations de la politique royale en matière de liberté commerciale. Les modifications successives de l'attitude du Roi et du Parlement de Grenoble à l'égard du commerce des grains (22) sont en partie à l'origine des difficultés que rencontre le fermier des octrois en 1767 (23). De même, la décision prise en 1785 d'exonérer le charbon de terre de tous droits de péage est l'occasion d'un long conflit entre la ville et son fermier et la cause de la forte diminution de la ferme en 1787 (24).

(21) B. M. Vienne, CC 27

(22) J. Egret, Le Parlement de Dauphiné et les Affaires Publiques, T.I. pp.173-190.

(23) A. D. Isère, II C 224 fol. 33-35

(24) B. M. Vienne BB 226 fol. 5

Voyons maintenant quel est le rendement de ces octrois. La part des octrois sur les produits consommés à Vienne est difficile à saisir jusqu'à la mise en régie. Mais du fait des nouvelles créations, leur place relative dans l'ensemble des revenus d'octrois diminue fortement. De 1776 à 1783, le rendement annuel moyen n'est que de 5 741 livres, soit 10 % environ des revenus de la ville. C'est en fait le droit de pontonnage qui assure la quasi totalité de ses recettes. Une première approche de l'évolution de son rendement peut être tentée en utilisant les baux d'adjudication des nouveaux octrois (graphique 2). Il faut cependant faire une réserve : à partir de 1759, ils sont adjugés conjointement avec les octrois novissimes ou dans le cadre de la grosse ferme des octrois ; il ne peut donc s'agir pour la fin du siècle que d'une estimation : dans la mesure où le pontonnage englobe 3 droits identiques de 2 sols par charge chacun, le total de la ferme équivaut grossièrement au double ou au triple (selon le cas) du rendement de chacun d'entre-eux. Le graphique ainsi tracé fait apparaître un lent essor du produit de cet octroi jusqu'en 1764, puis une brusque accélération à cette date. Les enchères de 1764 sont certes montées trop haut puisque dès 1767 les fermiers sont en cessation de paiement. Il s'agit là d'une spéculation malheureuse : les fermiers avaient trop espéré du développement du trafic constaté pendant la Guerre de 7 ans, et compté sur la suspension de la Déclaration du 25 mai 1763 assurant la liberté du commerce des grains. Mais, malgré le maintien de la franchise sur les grains, les enchères atteignent en 1770 le même niveau qu'en 1764 et continuent à monter dans les deux adjudications suivantes. Les fermiers de 1764 n'ont fait que trop anticiper sur le développement du volume du trafic dans la vallée du Rhône. Directement indexés sur le poids des marchandises transitant dans la ville, ces octrois témoignent par l'augmentation de leur rendement (avec certes un léger décalage) de l'essor du trafic. C'est pour y répondre que la ville entreprend la construction d'un quai le long du Rhône. Mais inversement, c'est cet essor qui finance pour une grande part l'ensemble des travaux d'urbanisme réalisés à Vienne.

Les ressources ainsi fournies par les octrois sont donc considérables. Elles ne permettent cependant pas toujours à la ville de faire face à l'ensemble de ses besoins. Celle-ci est alors obligée de faire appel à des modes de financement extraordinaires.

2) Les autres modes de financement.

A. Les impositions directes.

Les impositions directes sont considérées comme un palliatif dont on cherche à se passer le plus souvent possible. En cas de nécessité, les consuls lèvent cependant un impôt local, appelé taille négociale, conjointement avec la taille royale ; mais à la différence de cette dernière, elle ne pèse que sur le Tiers-Etat. C'est le cas de 1689 à 1725 (25). Il s'agit alors pour la ville de racheter l'office de maire, et surtout de faire face à ses charges militaires. La part de cette fiscalité directe est alors très importante : de 1689 à 1709, elle représente entre 40 et 50 % des revenus de la ville.

Après 1725, les impositions directes disparaissent presque totalement. Ce mode de financement n'est rétabli qu'en deux occasions, et dans des circonstances très particulières : pour le financement des travaux routiers lors de la transformation de la corvée en imposition ; pour les réparations de la prison en 1777 (26).

Les Viennois ne participent donc que fort peu au financement des grands travaux d'aménagement de leur ville. Globalement, et en tenant compte du produit des "Petits Octrois", leur participation à l'ensemble des dépenses municipales ne dépasse pas 10 %.

(25) B.M. Vienne, B 673, Etat général des impositions faites à Vienne depuis 1689 jusqu'en 1721 et supportée par le Tiers-Etat.

(26) B.M. Vienne, BB 219, fol. 47 ; l'imposition est levée sur l'ensemble des justiciables du bailliage de Vienne.

B. Les subventions.

C'est le second mode de financement extraordinaire. En cas de nécessité pressante, les consuls ont recours à la générosité de l'Intendant. Les "secours que les consuls ont eu se procurer de MM. les Intendants pour subvenir aux dépenses annuelles, même aux embellissements et à la décoration de la ville" (27) jouent ainsi un rôle non négligeable. Ils permettent soit de combler les déficits annuels, soit d'accélérer ou d'entreprendre un certain nombre de travaux. En 1746, l'Intendant accorde à la ville une somme de 4 000 livres pour être employée à la réparation du pavage des rues, et "aux autres besoins plus pressants de ladite ville" (28). En 1762, une nouvelle somme de 1 699 livres est accordée (29) ; en 1765, 3 000 livres pour la restauration des fontaines (30) ; en 1780, 2 000 livres pour les travaux à effectuer sur la route de Vienne à Grenoble (31). Les sommes ainsi distribuées sous forme de subventions sont prises sur les décharges de tailles que le Roi accorde à la province. En plus de la participation directe des Ponts et Chaussées dans les travaux entrepris à Vienne, c'est là une autre forme de transfert financier des campagnes vers la ville.

Octrois, impositions, subventions ont ainsi permis à la ville de faire face à la plupart de ses dépenses jusqu'en 1782. Pourtant, à cette date, sa situation financière tend à se dégrader rapidement. Les "secours considérables" promis par l'Intendant pour les travaux de la route de Grenoble, n'arrivent guère : en 1784, la ville n'a obtenu que 7 000 livres et supplie l'Intendant de ne pas l'oublier (32).

(27) B. M. Vienne, B 673, Mémoire des consuls de Vienne.

(28) B. M. Vienne, BB 198.

(29) B. M. Vienne, BB 209.

(30) B. M. Vienne, BB 209.

(31) B. M. Vienne, DD 17

(32) A. D. Isère, II C 129, fol. 57. Peut-être faut-il voir là une des conséquences des critiques du Parlement contre les modes de répartition des sommes provenant des dégrèvements sur la taille : J. Egret, le Parlement de Dauphiné et les Affaires publiques, Tome 1, pp. 53-59, 217-218, Tome 2 p. 132.

Surtout, la multiplication des travaux dans lesquels la ville est engagée l'entraîne dans des dépenses auxquelles elle peut de moins en moins faire face. En 1784 une seule solution semble s'offrir aux officiers municipaux : l'emprunt.

C. L'endettement municipal et le recours à l'emprunt.

Beaucoup moins fréquent qu'au siècle précédent, le recours à l'emprunt n'a jamais été totalement abandonné au XVIII^e siècle. Des difficultés comptables ont conduit à diverses reprises les officiers municipaux à utiliser ce moyen de financement. Ainsi, en 1757, la ville emprunte 6 000 livres à l'Hôtel-Dieu pour accélérer l'achèvement des quais de la Gère (33). De même, en 1770, elle manifeste le désir d'emprunter 100 000 livres pour la construction du quai du Rhône (34) ; mais aucune suite n'est donnée à cette requête par l'Intendant. En 1773, la ville se trouvant dans l'impossibilité de réunir la somme nécessaire à l'acquisition de l'Hôtel de Rachais où est transféré l'Hôtel de Ville, divers particuliers et communautés lui avangent les 25 000 livres nécessaires (35). Elle a de même recours à l'emprunt pour le remboursement de divers offices réunis au corps de ville (36). Ces emprunts ne sont en général pas remboursés, mais transformés en rentes constituées à 5 % ; le total des capitaux ainsi empruntés au cours du XVIII^e siècle se monte à 37 000 livres. L'endettement de la ville est donc extrêmement réduit à cette date. Les intérêts versés ne grèvent pas très lourdement, nous l'avons vu, les finances municipales.

Mais l'impossibilité de faire face, par les moyens de financement ordinaires, aux charges qui s'accumulent sur la ville dans les dernières années de l'Ancien Régime, conduit les officiers municipaux à rechercher plus systématiquement le recours à l'emprunt. L'endettement de la ville s'accélère en effet très rapidement à partir de 1782. En 1784, les dettes à jour se montent à 58 877 livres

(33) B.M. Vienne, DD 17

(34) B.M. Vienne, CC 27, n° 35

(35) B.M. Vienne, BB 215, fol. 15.

(36) A.D. Isère, II C 129, fol. 23-27.

(37) ; en octobre 1785, dettes passives et dettes à jour s'élèvent à 131 806 livres (38). Aussi les consuls demandent-ils l'autorisation de lancer un emprunt de 60 000 livres. L'emprunt autorisé par Arrêt du 7 mars 1786 (39), est immédiatement couvert. Mais il n'est qu'un palliatif momentané. En 1787, "la ville ne peut plus faire face aux dépenses nécessaires et indispensables qui semblent se multiplier en même temps" (40). Le 1er Août 1787, les seules dettes à jour s'élèvent à 116 966 livres et les consuls sollicitent un nouvel emprunt de 120 000 livres. Mais son autorisation est suspendue à l'éclaircissement de la situation financière de la ville. En mai 1789, l'endettement se monte à 148 521 livres (41). L'impasse est alors totale. Lorsqu'en 1791 la nouvelle administration municipale dresse l'état des dettes et des avoirs de la ville, le total des capitaux des dettes exigibles, des rentes constituées et des arriérés se monte à 184 919 livres (42). Seule la suppression des "injustes exactions des pouvoirs arbitraires" et surtout le bénéfice réalisé sur la vente des Biens Nationaux permettront d'épurer les comptes de la ville.

CONCLUSION.

Au total si nous faisons le bilan de cette étude, les enseignements sont nombreux. Celle-ci nous a permis de mettre en évidence les modifications intervenues dans la répartition des dépenses de la ville. Les dépenses traditionnelles cèdent la première place, dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle, aux investissements publics d'urbanisme. Ceux-ci sont directement liés à l'essor de la conjoncture économique régionale. C'est le développement du commerce dans la vallée du Rhône qui est l'élément moteur, tant au niveau des motivations qu'à celui

(37) A.D. Isère, II C 129, fol. 57

(38) B.M. Vienne, BB 224, fol. 40;

(39) B.M. Vienne, BB 228, fol. 21-22

(40) B.M. Vienne, BB. 226, fol. 5

(41) B.M. Vienne, BB 228; fol. 43.

(42) B.M. Vienne, BB 230, fol. 27-30

du financement. C'est lui, plus que le développement industriel, qui est générateur de transformations à Vienne.

La deuxième remarque qui s'impose au terme de cette étude, est l'originalité des moyens de financement. Les habitants ne participent que fort modestement à l'ensemble des dépenses de leur ville. L'emprunt à la différence de certaines grandes villes (43) ne tient qu'une très faible place. Avec certains transferts financiers des campagnes vers la ville, c'est le péage qui fournit à Vienne la plus grande partie de ses ressources.

Aussi, malgré l'accroissement des charges, sa situation financière reste-t-elle jusqu'à la fin du siècle fort saine. Les difficultés des dernières années sont plus conjoncturelles que structurelles. Elles rendent compte d'une trop rapide progression des charges d'urbanisme et d'un certain essoufflement dans la progression des revenus. D'une certaine façon, elles témoignent également d'un manque de rigueur dans la tenue des comptes municipaux. Mais elles ne sont pas révélatrices de la situation financière de la ville pendant le reste du siècle. En ce domaine, c'est l'équilibre qui est la règle, et l'impasse l'exception. Avec la légèreté de la fiscalité locale, c'est là un facteur important du développement de la ville au XVIIIe siècle.

René FAVIER.

(43) M. Coudurié, La dette des collectivités publiques de Marseille au XVIIIe siècle, Institut historique de Provence, 1974.

DISCUSSION

M. Bonnin remercie l'orateur et ouvre la discussion. M. Vital Chomel rappelle brièvement la médiocrité des sources et félicite M. Favier pour la précision de son étude administrative et comptable. M. Estier remarque que le recours à l'emprunt est à la fois tardif et modeste. M. Favier précise que les prêteurs sont en général des communautés religieuses, pas toujours viennoises, ou l'Hôtel-Dieu de la ville, qui prête 6 000 livres en 1757 pour la construction des quais de la Gère. M. Bonnin demande quel est le rôle de la bourgeoisie locale. M. Garden aimerait savoir s'il y a une intervention de banquiers ou de financiers étrangers, en particulier des Genevois ? M. Favier n'a trouvé qu'une seule intervention d'hommes de finances locaux, un emprunt à un contrôleur des Gabelles de Lagnieu pour aider à la reconstruction de la manufacture des draps des Frères Charvet, qui avait brûlé. Les banquiers étrangers ne sont jamais intervenus. M. Garden souligne l'importance du personnel municipal : 11 personnes pour Vienne sous l'Ancien Régime, c'est beaucoup.

Melle Bayard, demande des précisions sur la reddition des comptes. M. Favier répond que les dépenses sont autorisées par l'Intendant et vérifiées a posteriori par la Chambre des Comptes. Pour les affaires militaires, en particulier pour la construction de la caserne, la Chambre des Comptes n'intervient pas. Les comptes ne sont pas toujours rendus avec grande régularité par les consuls. M. Merley voudrait savoir si l'Archevêque de Vienne, co-seigneur de la ville, n'exerce pas une pression sur les consuls. M. Favier précise que la ville ne lui verse qu'un vieux droit très minime de 25 livres. Par contre, elle utilise son influence pour obtenir des subventions.

M. Sabatier demande quelle est l'importance de la population militaire par rapport à celle de la ville. M. Favier rappelle que la caserne, construite entre 1708 et 1715, a été la première du Dauphiné. Elle pouvait loger en-

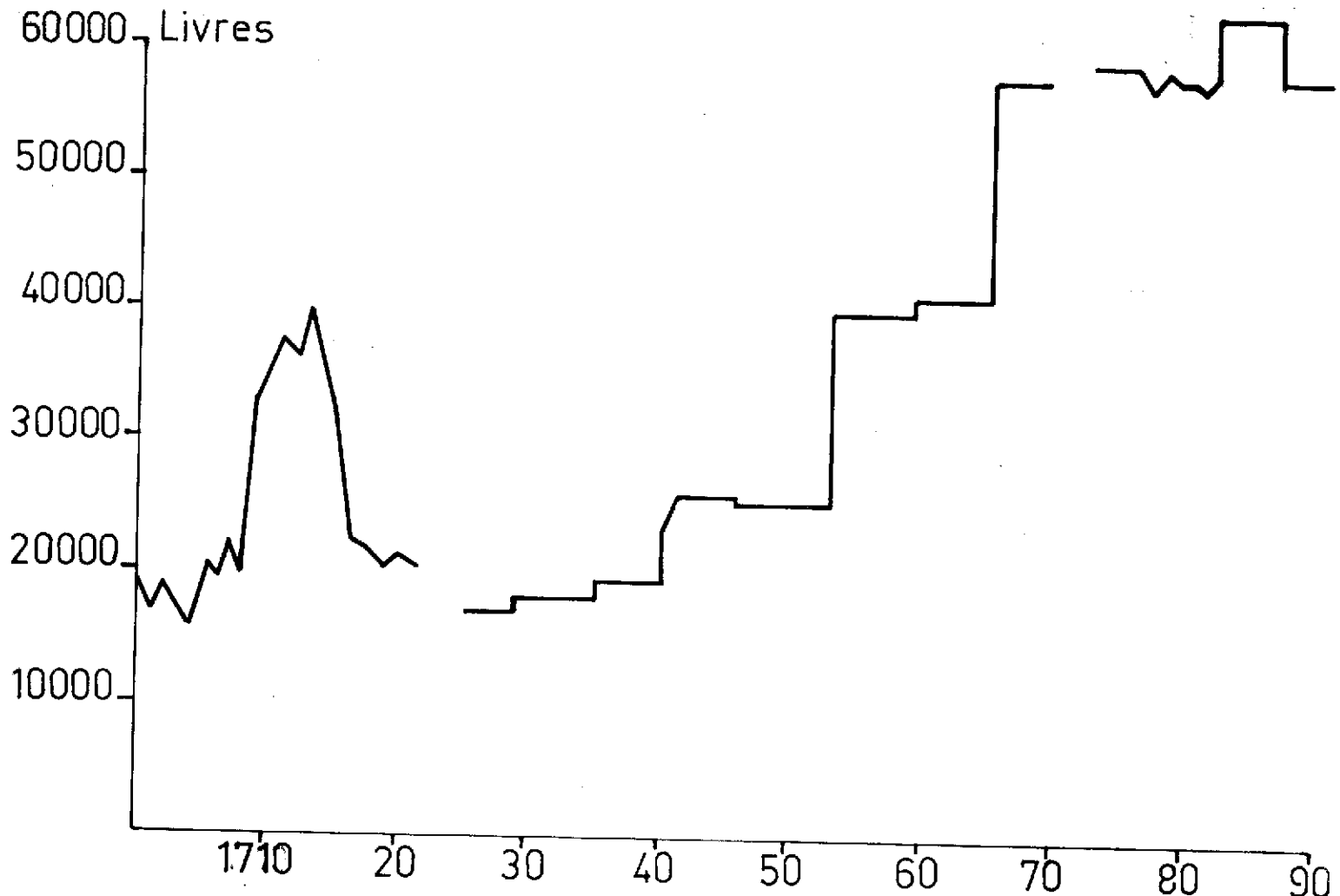
tre 1 600 et 1 800 soldats et 500 chevaux. Mais la garnison était généralement moins importante. M. Bonnin souligne que pour l'entretien des soldats, il y a généralement une péréquation entre le lieu d'étape et les autres communautés dans un certain rayon.

M. Merley remarque qu'il n'y a pas en Languedoc de tailles perçues par les municipalités au prorata des tailles réelles. M. Favier précise qu'à la différence de la taille royale, qui est réelle en Dauphiné, la taille négociable ne pèse que sur le Tiers-Etat. A M. Merley qui s'interroge sur le gros de l'apport venant de l'octroi, M. Favier répond qu'il n'a pas retrouvé la comptabilité des fermiers de l'octroi et que l'évolution du trafic ne peut être estimée que d'une façon indirecte. M. Garden remarque que la somme exigée au péage est minime. L'exonération du charbon est une revendication constante des entrepreneurs du canal de Givors.

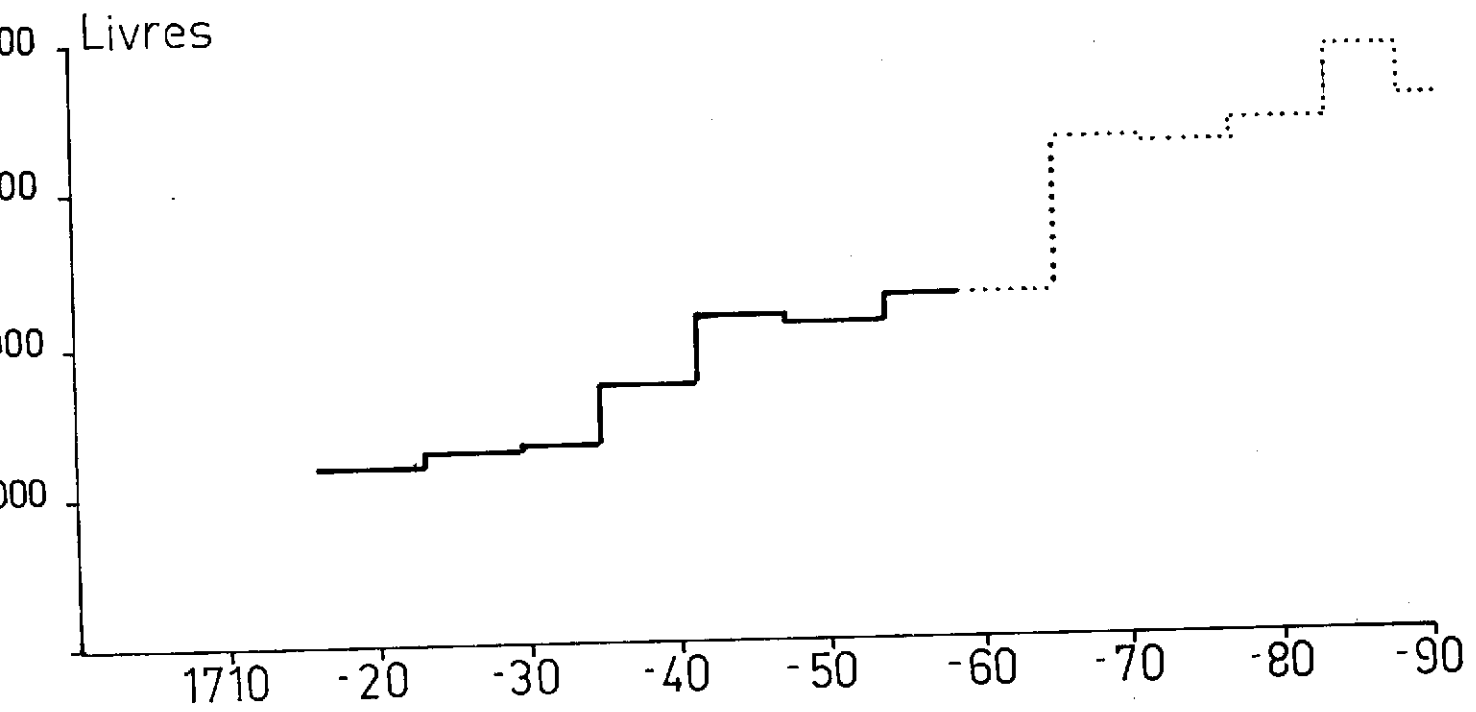
M. Garrier est frappé par la médiocrité de la gestion, même pour une petite ville. S'en remettre de plus en plus à l'octroi, solution de facilité, n'est-ce pas compromettre l'essor économique de la ville ? M. Favier et M. Garden pensent, qu'il y a là, en effet une cause de blocage économique pour la petite ville provinciale française dès le XVIIIe siècle.

Les revenus de la ville de Vienne au XVIIIe siècle

Graph. n° 1



Evolution du produit de la ferme des nouveaux octrois Graph.n°2



Origine des recettes

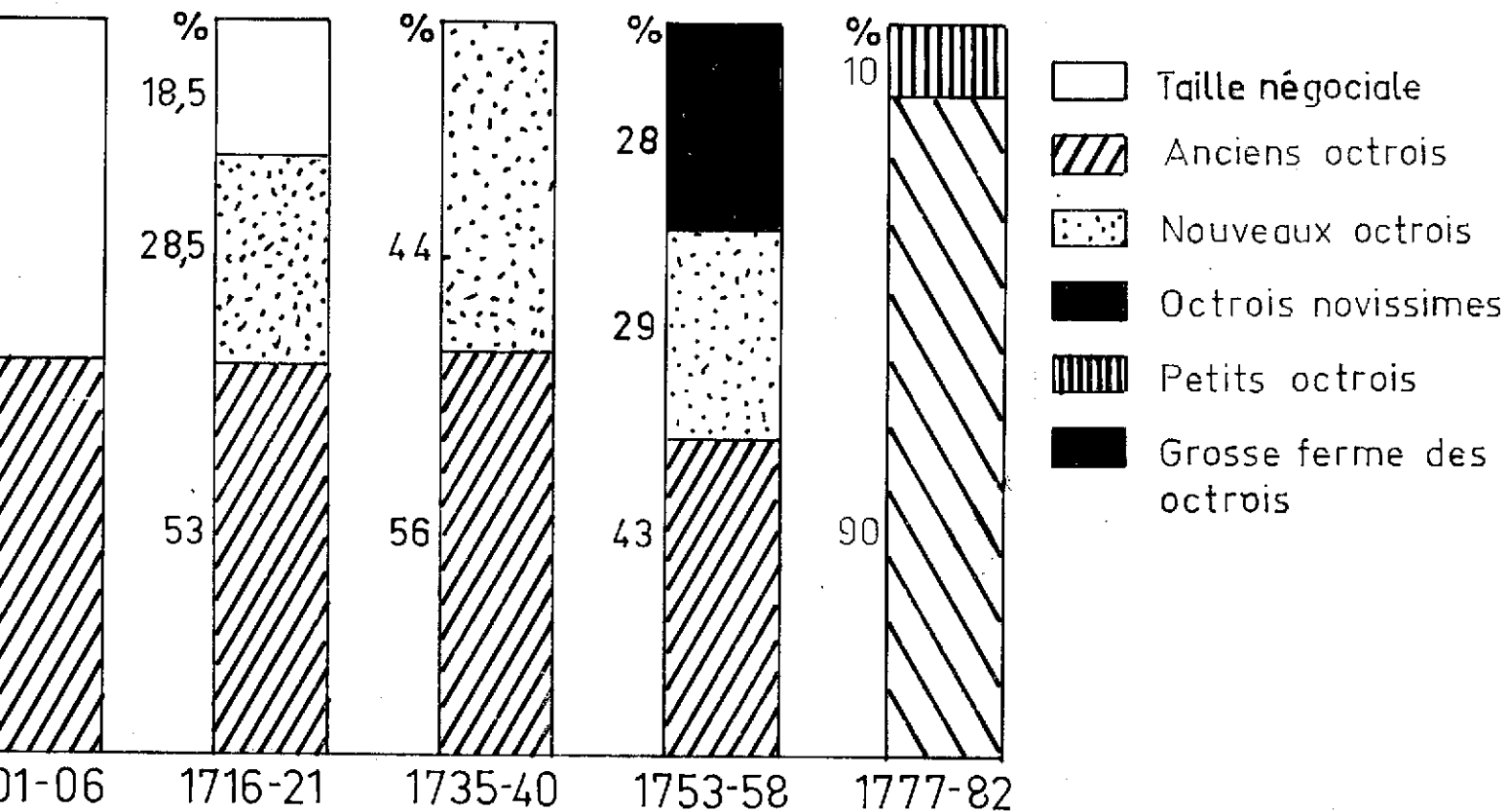


Tableau de situation des affaires de VIENNE 1784

Revenus

Revenus Salubritaires
Revenus Doctores

255 10 47 } 63404 15 1
63149 9

Charges

Charges annuelles fixes
Charges annuelles non fixes
Pour l'exécution du nouveau plan d'alignement de la ville, on lui force d'un certain
articles qui perdent du terrain la reconstruction, celle de police de l'annuellement a
des dépenses des cas imprévus arrivés annuellement a

45886 11 3 }
10446 7 6 } 61332 10 9
2000 " "
3000 " "

Fonds libres

Reste de fonds libres les charges déduites au prix qui ont servi les doctores 2072 " 4

