



HAL
open science

Une aide instrumentalisée : l'impôt et l'indemnisation des catastrophes naturelles dans la France du XVIIIe siècle

René Favier

► **To cite this version:**

René Favier. Une aide instrumentalisée : l'impôt et l'indemnisation des catastrophes naturelles dans la France du XVIIIe siècle. Antoine Follain. Les modalités de paiement de l'Etat moderne : adaptation et blocage d'un système comptable, Comité d'Histoire économique et financière, pp.107-132, 2007. halshs-00375821

HAL Id: halshs-00375821

<https://shs.hal.science/halshs-00375821v1>

Submitted on 16 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une aide instrumentalisée.

L'impôt et l'indemnisation des catastrophes dans la France du XVIIIe siècle

René FAVIER

LARHRA – UMR CNRS 5190

Université Pierre Mendès France – Grenoble 2

Le comportement de l'Etat moderne face aux catastrophes fait aujourd'hui l'objet d'un profond renouvellement. Dans un travail récent, G. Quenet a ainsi souligné qu'il convenait de remettre en cause l'idée que celui-ci aurait incarné, à partir du XVIIe siècle, une « nouvelle rationalité, prenant sous sa coupe des pouvoirs locaux divisés et impuissants, des populations fatalistes et superstitieuses ». Bien avant l'intervention de l'Etat, et on partagera entièrement son avis, c'est souvent avec une certaine efficacité que communautés et pouvoirs locaux ont su faire face, sans fatalisme ni résignation, aux événements catastrophiques¹. C'est davantage à un Etat secourable qu'à un Etat protecteur que les victimes cherchaient à avoir recours au lendemain des catastrophes. A cet égard, les usages étaient anciens. G. Quenet souligne ainsi qu'au lendemain du tremblement de terre de 1477, la ville de Clermont s'adressa à Louis XI pour obtenir une exemption de tailles. De manière générale, les interventions pouvaient prendre deux formes distinctes : des interventions ponctuelles en faveur de lieux ou d'édifices remarquables (église, ponts...) pour aider à leur reconstruction d'une part ; des dégrèvements fiscaux d'autre part.

Ce dernier dispositif, de loin le plus fréquent, s'inscrivait dans le cadre des modalités normales de négociation entre le roi et les provinces pour fixer le brevet des tailles, et des multiples sollicitations des sujets pour obtenir des dégrèvements au gré des difficultés endurées (mauvaises récoltes, soldats...). Le but premier des aides accordées était alors d'assurer la continuité des prélèvements fiscaux en permettant aux exploitants de surmonter les difficultés rencontrées momentanément. L'appel à la justice du roi et à l'équité constituait le fondement commun de ces revendications à un allègement fiscal. « Nous n'ignorons pas Monseigneur », écrivaient ainsi les habitants de Fougères au lendemain de l'incendie de septembre et octobre 1788, « qu'en pareille circonstance le gouvernement, toujours attentif à

¹ Grégory Quenet, *Les tremblements de terre aux XVIIe et XVIIIe siècles. La naissance d'un risque*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, p. 228-248 ; René Favier, « Sociétés urbaines et culture du risque. Les inondations dans la France d'Ancien Régime », *Catastrophes et santé: La perception du risque entre histoire et actualité*, Genève, 27-29 janvier 2005, http://www.medecine.unige.ch/histmed/risk_texts.php.

soulager les peuples dans leurs calamités, a fait passer des secours aux habitants des provinces qu'un fléau semblable avoit dépouillé de leur fortune. Sujets comme eux du même empire, nous en espérons les mêmes graces »². La réalité cependant était tout autre, la nature et le montant des aides dépendant tout à la fois de la nature des catastrophes (l'inondation plutôt que l'avalanche), du plus ou moins grand éloignement des lieux de pouvoir, des médiations possibles, ou parfois de la conjoncture. L'éloignement, la guerre et le Grand hiver ne furent ainsi pas étrangers aux difficultés rencontrées par les habitants de Manosque pour obtenir des aides au lendemain du tremblement de terre qui détruisit leur ville en 1708. En mai 1773, l'abbé Terray expliquait de même aux Etats du Mâconnais qu'il n'était pas en état d'apporter une aide aux habitants victimes d'un violent ouragan en raison de la situation des finances qui ne permettaient guère de « distraire aucuns des fonds destinés au trésor roial »³.

Depuis le milieu du XVIIe siècle pourtant, parallèlement au développement de l'appareil administratif royal, les modalités de distribution des aides royales avaient fait l'objet d'une normalisation progressive⁴. Mais leur diversité restait à l'image des formes d'organisation du territoire et de levée de l'impôt (pays d'Etat, pays d'élection notamment), et constituait aussi un enjeu de gouvernement.

I. LES INTENDANTS ET LA DISTRIBUTION DES AIDES DANS LES PAYS D'ELECTION

A. LA NORMALISATION DES AIDES EN PAYS D'ELECTION

C'est assurément dans les pays d'élection, là où les intendants avaient un contrôle direct sur la répartition de l'impôt, que furent normées le plus tôt des dispositifs permettant aux victimes des catastrophes d'adresser leurs demandes pour obtenir des allègements fiscaux.

Dans tous les cas, les intendants étaient là les médiateurs exclusifs des sollicitations provinciales. Lors de l'inondation de Tours du 10 juin 1766, les consuls de la ville qui avaient adressé directement à d'Ormesson un « Etat général de la dépense que le corps de ville de

² Arch. nat., H 1/565, Lettre des officiers municipaux, 4 décembre 1788.

³ Arch. nat., H 1 / 172, Lettre de l'abbé Terray, 30 mai 1773

⁴ R. Favier, « La monarchie d'Ancien Régime et l'indemnisation des catastrophes naturelles à la fin du XVIIIe siècle : l'exemple du Dauphiné », in R. Favier (dir. de), *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire, Second colloque sur l'histoire des risques naturels*, Grenoble, MSH-Alpes, 2002, p. 71-104.

Tours a fait à l'occasion de la grand inondation du Cher arrivée mardi 10 juin... pour secourir les habitants ... dont la vie et les biens se trouvoient en danger » furent renvoyés devant l'intendant. « C'est à vous », précisait d'Ormesson dans son courrier, « à juger du mérite de ces représentations et si elles vous paroissent devoir être accueillies, et qu'il soit nécessaire d'expédier un arret à cet effet, vous voudrez bien en joindre le projet à votre réponse⁵. » Vis-à-vis de leurs subordonnés, les intendants veillaient aussi à bien établir ce principe hiérarchique. Au lendemain de l'inondation qui frappa durement la région rémoise le 25 février 1784, le secrétaire de l'intendance fit ainsi de vertes remontrances au subdélégué de Reims qui avait communiqué un état des dégâts aux officiers de la ville avant même que l'intendant n'en ait eu connaissance :

« Je vous observerai que dans aucuns tems vous ne deviez donner cette communication au corps de ville ni à qui que ce soit, même après avoir rendu compte à M. l'Intendant, ou du moins sans lui avoir demandé la permission de donner cette communication parce qu'il est convenable que tout ce qui regarde l'administration d'une province ne soit connu que de l'administrateur⁶. »

Sur la base des procès verbaux de dégâts, vérifiés en principe au XVIII^e siècle par les subdélégués, des propositions de secours étaient faites par les intendants. Le montant final de l'aide accordée était fixé par le contrôleur général qui confiait aux intendants le soin de sa répartition entre les victimes (particuliers et communautés). Dès le XVII^e siècle, des dégrèvements fiscaux furent accordés dans ces conditions aux victimes des inondations de la Loire. Au lendemain de la grande crue de 1651, les habitants obtinrent des décharges pour tous les arriérés des trois années précédentes « en considération de leur pauvreté et misère causée par les inondations de la rivière de Loire », ainsi qu'un affranchissement pour les dix années suivantes en échange des travaux à réaliser aux levées et turcies⁷. Au XVIII^e siècle, les demandes de dégrèvement pouvaient porter sur les fonds libres de la capitation, comme sur les tailles⁸. Les premiers étaient théoriquement destinés « à des dépenses d'utilité publique », mais il pouvait arriver que « par de puissantes considérations...on se détermine à les faire servir à des grâces particulières que l'indigence et le besoin légitiment ». Le 3 août 1780, un commissaire du Châtelet nommé Dupuis reçut ainsi 2000 livres en indemnité de

⁵ Arch. dép. Indre-et-Loire, C 268, Etat général de la dépense que le corps de ville de Tours a fait à l'occasion de la grande inondation du Cher arrivée mardi 10 juin.

⁶ Arch. dép. Marne, C 1980, Lettre de Gauthier, secrétaire général de l'intendance (15 mars 1784).

⁷ Arch. dép. Indre-et-Loire, C 687 : Ordonnance du Bureau des Finances rendu au vu (arrêt du Conseil du 24 mai 1651 ; lettres patentes du 14 juin 1651 signée « par le Roy, la Reyne Régente sa Mère présente » ; vérifiées en cour des comptes et cour des aides les 11 décembre 1651 et 18 décembre 1652.

⁸ Arch. dép. Indre-et-Loire, C 21-23.

« l'écroulement d'une montagne » sur sa maison de campagne près de Tours. L'essentiel des aides cependant relevaient d'un dégrèvement de la taille selon des dispositifs devenus au XVIII^e siècle parfaitement régulés et pour des montants parfois considérables (350.000 livres en 1770 pour la généralité de Tours). Dès que les rôles avaient été vérifiés, les remises accordées par le conseil étaient réparties par l'intendant « sur chaque paroisse et sur les contribuables, à proportion des pertes et accidents qu'ils ont soufferts ». Selon que les demandes étaient collectives ou individuelles, deux formulaires étaient utilisés. Dans le premier cas, le texte prévoyait une répartition de l'aide accordée « au marc la livre de la Taille et en diminution de toutes les cottes des habitans de ladite Paroisse », dans le second, directement au particulier : « Et attendu que les nommés [*la suite manuscrite*] cy-après ont éprouvé une perte causée par la gresle, nous ordonnons que ladite remise du Roy leur sera entièrement destinée et appliquée... savoir [*suivait le nom de bénéficiaires*] ».

Les distributions des aides se faisaient selon des dispositifs comparables en Aquitaine et en Périgord, ainsi en 1770 pour les victimes des crues de la Dordogne et de la Garonne « qui ont le plus souffert de l'inondation et qui seront jugés en avoir besoin »⁹. Il en allait de même en Boulonnais, en Flandre maritime, en Hainaut dès le début du XVIII^e siècle. Sur la base des déclarations des dégâts faites par les habitants et vérifiées par le subdélégué, le conseil accordait une aide répartie par l'intendant « suivant et à proportion qu'il estimera qu'ils pourront avoir dudit soulagement »¹⁰.

B. DES FONDS PARTICULIERS

Dans certaines généralités, la constitution de fonds de secours donnait aux intendants des moyens plus assurés et semble-t-il plus considérables, sans que les modalités de distribution soient fondamentalement différentes. En Dauphiné, l'intendant disposait ainsi depuis l'arrêt du 24 octobre 1639 d'un fonds particulier de 50.000 livres sur les tailles de la province accordé initialement dans le cadre du « Procès des tailles » pour « soulager les biens contribuables aux tailles, [...] ladite province de Dauphiné »¹¹. La somme servit longtemps de « fonds de réserve » aux intendants pour faire face aux difficultés diverses qui perturbaient la levée de la taille (logement de soldats, émigration huguenote, intempéries et catastrophes

⁹ Arch. dép. Gironde, C 3577.

¹⁰ Maurice Champion, *Les inondations en France du Vie siècle à nos jours*, Paris, Dunod, 1862, (Cemagref Editions, 2000), « Extrait des arrêts du Conseil portant exemption d'impôts pour cause d'inondations de 1731 à 1760 », t. V, p. LXIII, annexe n° 304.

¹¹ R. Favier, « La monarchie d'Ancien Régime ... », *op. cit.*

naturelles...). Dans une province où se mettait en place peu à peu la cadastration des terres, les aides étaient distribuées ordinairement sous forme d'allègement de « feu » (c'est-à-dire au sens dauphinois de parcelle fiscale). Une normalisation du dispositif intervint au lendemain de la révision des feux réalisée à la fin du XVIII^e siècle par l'intendant Bouchu, puis dans les années 1720 avec l'intendant Fontanieu qui fixa les règles de distribution de ce qui était devenu un véritable fonds de secours pour soulager les contribuables victimes des « gelée, grêle, orage, incendie, débordement de torrens, ravines, pertes de terrains ou autres accidens ». Au cours du XVIII^e siècle, les fonds disponibles s'accrurent de façon considérable. L'ordinaire fut porté à 55.000 livres annuelles quand la taille fut affectée d'une augmentation du dixième et du 2 sol par livre. Surtout, à partir des années 1740, le fonds s'augmenta chaque année d'un « supplément de diminution extraordinaire », variable dans sa quotité suivant les circonstances et les années, mais fort parfois de plusieurs centaines de milliers de livres.

L'Alsace bénéficiait d'un dispositif original et sensiblement comparable avec les « Frais communs » :

« Je dois à l'heureuse administration établie en Alsace... la facilité de subvenir aux besoins les plus pressans sans que ces soulagemens soient onéreux aux finances de Sa Majesté », écrivait le 6 mars 1784 l'intendant Chaumont de la Galaisière, « Une imposition particulière à cette province et connue sous la dénomination de Frais communs généraux et particuliers, en y rendant pour ainsi dire tous les malheurs communs, en diminue au moins sensiblement les effets si elle ne les détruits pas entièrement ; les communautés qui n'ont point souffert contribuent toutes à soulager celles qui ont éprouvé des accidens, comme les habitans d'un même baillage viennent eux-mêmes au secours de ceux qui ont essuyé des malheurs particuliers¹². »

L'origine de ces « Frais communs » reste très mal connue. Il n'est pas impossible cependant que le dispositif alsacien fasse écho à un modèle assuranciel germanique de droit public mis à jour récemment par les historiens allemands¹³. Le système semble avoir pris naissance à la fin du Moyen Age dans le nord de l'Allemagne (au Schleswig-Holstein) sur la base d'anciennes pratiques d'entraides coopératives pour

¹² Cité par M. Champion, *Les inondations...*, op. cit., t. V, p. VIII-X, annexe n° 291.

¹³ Margarete Wagner-Braun, « Co-operative and Public Law Fire Insurance from the middle Ages until 18th Century in Europe as an Instrument for the Protection of the Value of Buildings », *L'edilizia prima della rivoluzione industriale secc. XIII-XVIII, Atti della Trentaseiesima Settimana di Studi, 26-30 aprile 2004*, a cura di S. Cavaciocchi, Istituto Internazionale di Storia Economica F. Datini, Prato, Le Monnier, 2005, p. 285-311.

la construction de digues en Mer du Nord. Cette tradition de mutualiser les risques, élargie aux incendies, donna naissance à Hambourg à la fin du XVI^e siècle à une véritable structure assurancielle, la « Hamburgerfeuerskasse », avant de glisser progressivement d'un modèle coopératif à des dispositifs publics sous le contrôle des autorités princières et de se diffuser dans la plus grande partie du monde germanique.

Ce mode de distribution des aides donnait aux intendants un pouvoir considérable. Dans une lettre au contrôleur général du 28 janvier 1688, l'intendant Bouchu avait d'ailleurs lui-même récusé l'idée d'utiliser en distribution les sommes laissées à sa disposition en Dauphiné au prétexte que cela faisait peser sur lui de lourdes responsabilités et qu'une telle distribution dépendait trop de la probité du titulaire de la charge¹⁴. Au milieu du XVIII^e siècle, les sommes dont disposait l'intendant servirent de fait, en certaines circonstances, à bien autre chose qu'à la seule indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Avec l'arrivée de l'intendant de La Porte en décembre 1744, s'esquissèrent de nouveaux usages que la chambre des comptes du Dauphiné dénonça violemment en 1755. « Les abus qui se commettent dans la distribution des dégrèvements qu'il plait à notre majesté d'accorder aux contribuables à la taille dans la province de Dauphiné pour les indemniser en quelque façon des pertes qu'ils ont souffert ... ne permettent pas à notre chambre des comptes de garder le silence »¹⁵. D'une part, les officiers accusaient l'intendant de détourner de plus en plus souvent les sommes accordées pour être employées aux « besoins les plus pressans » des communautés et payées sur simple quittance à « ceux qui avoient pris les prix-faits [...] sans en rapporter aucun bail au rabais ny réception d'œuvre, de sorte que par cette voye la chambre des Comptes se trouvoit hors d'état de pouvoir juger sainement si l'employ des deniers de Votre Majesté avoit été fait conformément à sa destination ». D'autre part et surtout, ils accusaient l'intendant de distraire les sommes accordées au profit de personnes qui n'y avaient pas droit :

« Non seulement on a accordé des dégrèvements à des personnes qui ne faisoient point ou très peu de tailles, mais encore à des inconnus et sous des noms qu'on a tout lieu de croire estre supposés, et pour qu'on ne puisse pas s'en apercevoir aisément de cette fausse distribution, on a pris la précaution de mettre dans les états que le dégrèvement qu'on leur accorderoit estoit pour les pertes par

¹⁴ Arch. Nat., G 7 / 241, lettre du 28 janvier 1688.

¹⁵ Arch. dép. Isère, II C 504, n° 24, Très humbles et très respectueuses remontrances que présentent au Roy notre très honoré souverain seigneur les gens tenants sa Chambre des comptes de Dauphiné » ; R. Favier, « la monarchie d'Ancien Régime... », *op. cit.*

eux souffertes sur plusieurs et différentes communautés, sans en nommer ny spécifier aucune ».

Selon le décompte fait par les officiers de la Chambre des comptes, il y aurait eu dans la seule élection de Grenoble en 1748

« pour près de 12000 livres distribuées sous des noms dont on n'a pu reconnoître aucun dans les rolles des tailles de lad. année qu'on a exactement vérifié dans les deux cent trente trois communautés dont ladite élection est composée ce qui n'a pu être fait que par une intelligence la plus répréhensible des comptables avec ceux à qui le Sr Intendant s'est confié pendant son absence pour dresser les états de cette répartition, ces comptables n'ayant pu ignorer que ceux qui estoient compris dans l'état de distribution sous des noms supposés n'existoient par et par conséquent qu'ils ne pourroient leur passer des quittances »¹⁶.

De fait, une partie importante des fonds laissés à la disposition de l'intendant pour l'indemnisation des victimes de catastrophes était utilisée par l'intendant pour accorder des rémunérations à ses subordonnés. De manière régulière de 1751 à 1757, tous les subdélégués de la province émargèrent ainsi régulièrement sur les fonds des dégrèvements pour des sommes annuelles de 200 à 700 livres, « payables sur simple quittance en considération de la modicité de [leur] récolte ». En 1755, le subdélégué de Crest, Sibeud père, toucha ainsi 600 livres, son fils, adjoint à la subdélégation 300 livres ; Bernard, greffier 40 livres ; Baston, géomètre 30 livres ; le greffier de la subdélégation à Die 40 livres ; tous « en considération de la modicité de leur récolte »¹⁷.

Si l'intervention de la chambre des comptes mit fin en Dauphiné aux dérives les plus criantes, les plaintes restaient nombreuses en Alsace à la veille de la Révolution¹⁸. Le Conseil souverain d'Alsace ne décolérait pas contre les « Frais communs généraux et particuliers » levés selon eux de manière illégale et arbitraire. A deux reprises, 1764 et 1787, il dressa un vrai réquisitoire contre cette imposition :

« On les exige sans édit, ni déclaration, ni même arrêt du Conseil d'Etat, et leur fixation à dire vrai dépend absolument du bon plaisir du Commissaire départi qui n'est contrôlé par personne. La répartition s'en fait par le commissaire

¹⁶ Arch. dép. Isère, II C 504, n° 11, Lettre du 20 décembre 1755.

¹⁷ Arch. dép. Isère, II C 409-446, Dégrèvement. Généralité de Grenoble (1751-1788) ; II C 415, année 1755. De la même façon, les subdélégués du Languedoc s'employaient à ne pas être oubliés par les indemnisations, Stéphane Durand, *Pouvoir municipal et société locale dans les petites villes de l'Hérault aux XVIIIe et XIXe siècles. Le cas de Mèze de 1675 à 1815*, Thèse dactyl., Montpellier, 2000, p. 159.

¹⁸ Charles Hoffmann, *L'Alsace au XVIIIe siècle au point de vue historique, judiciaire, administratif, économique, intellectuel, social et religieux*, t. 2, Colmar, 1906, p. 480-490 (merci à J.-M. Boehler de m'avoir indiqué cette référence bibliographique)

départi... sans en détailler les articles et sans en exprimer la cause ; ou si l'on juge à propos d'en annoncer quelques unes, elles finissent toujours par la clause générale et de style : *et autres dépenses concernant le service*. On sent combien une œuvre aussi indéterminée prête à la facilité d'imposer et de gratifier ».

De fait, les frais communs paraissent avoir servis ainsi à payer à discrétion les chevaux fournis par les maîtres de poste, les appointements des inspecteurs des îles et redoutes du Rhin, des eaux et forêts, des ponts et chaussées, des gratifications aux baillis... « Telles sont, Sire, les parties dont le monstrueux assemblage forme l'article des frais communs particuliers » concluait le Conseil souverain. L'enquête en vérification de ces accusations reste à faire, mais l'exemple dauphinois plaide pour partie au moins en faveur des accusateurs. Si en Dauphiné comme en Alsace les intendants pouvaient disposer avec une relative liberté, sur les revenus de l'impôt, de fonds substantiels pour venir en aide des victimes de catastrophes naturelles, c'était parfois au prix d'un arbitraire fiscal. A plus forte raison n'en allait-il pas de même dans les pays où les Etats provinciaux conservaient un contrôle sur la gestion de l'impôt.

II. EN PAYS D'ETAT

La relative autonomie de gestion des deniers royaux excluait dans les pays d'Etat une intervention comparable des intendants. En vertu de principes régulièrement rappelés, c'était là aux Etats d'intervenir en premier lieu. L'obligation pour ceux-ci de venir directement en aides aux victimes par la constitution d'un fonds de secours ou d'autres dispositifs, répétaient les intendants, était la contre partie du privilège de l'abonnement dont ils jouissaient, l'aide royale ne pouvant intervenir que de manière complémentaire. « Il est de principe dans les pays d'Etats que les dédommagemens à fournir pour des accidens du ciel et autres cas fortuits regardent les provinces et qu'elles doivent trouver les moyens d'y pourvoir dans la faveur des abonnemens dont elles jouissent » écrivait ainsi l'intendant de Bretagne en 1781. Celui de Béarn lui faisait écho : « La faveur des abonnemens qui sont accordés aux pays d'Etat les mettant à portée de venir au secours des communautés ou particuliers qui ont éprouvé des pertes par l'intempérie des saisons ou autres cas fortuits, plusieurs desdits pays d'Etat

destinent chaque année un fond pour les indemnités ou encouragements¹⁹. » Selon les circonstances, les Etats étaient sollicités d'intervenir par la constitution d'un fonds de secours, l'autorisation d'emprunter ou d'autres dispositifs.

A. DES DISPOSITIFS CONCERTES A L'AMIABLE : PAYS DU NORD, LANGUEDOC, BOURGOGNE

Dans le plus grand nombre des provinces, la répartition des aides accordées aux victimes faisait l'objet de dispositifs concertés. En Artois, Cambrésis, Flandre wallonne, les Etats avaient mis en place une administration directe des aides aux victimes en échange d'un allègement fiscal de la province. Leur responsabilité était d'autant plus grande en cas d'inondation qu'ils avaient en charge la responsabilité de l'entretien des rivières navigables. Au lendemain des catastrophes, c'est aux Etats que devaient être présentées les requêtes pour indemnisation avec les justificatifs nécessaires (procès-verbaux des collecteurs). L'instruction des requêtes était menée par des « commissaires aux requêtes » et, si nécessaire, les députés se déplaçaient sur les lieux pour vérifier les états. En 1771, les députés des Etats d'Artois assistèrent ainsi à l'assemblée de la communauté de Gennehem et firent voter le « curement » de la rivière. Au terme de cette première étape, la décision de remise d'impôts était prise en assemblée générale. Les Etats se retournaient ensuite vers le Roi pour faire valoir dans leurs doléances les événements auxquels ils avaient été confrontés et obtenir des remises de don gratuit²⁰.

La situation était comparable en Languedoc où les dispositifs mis en place le 15 octobre 1691 par une ordonnance de l'intendant Lamoignon s'appliquèrent sans conflit majeur jusqu'au milieu du XVIIIe siècle²¹. Les secours distribués avaient une double origine, provinciale et royale : d'une part des fonds provinciaux apportés par l'« Equivalent » (taxe sur les produits de consommation qui en Languedoc remplace les aides), d'autre part une remise sur le don gratuit du roi. La charge de la répartition était assurée conjointement par l'intendant et les Etats. Le principe des secours était d'abord accordé à la requête du syndic général des Etats en fonction des représentations faites par les députés des Etats dans leurs cahiers de doléances. Les montants des aides étaient ensuite fixés par l'intendant après vérification des

¹⁹ Arch. nat, H 1/565, Incendie de Rennes, lettre de l'intendant du 8 juillet 1781 ; H 1 / 77, Instructions adressées aux Etats de Béarn, art. 8, 7 janvier 1785.

²⁰ Arch. nat. H 1 / 20, Cahiers de doléances des Etats provinciaux ; M. Champion, *Les inondations...*, *op. cit.*, t. V, p. 148-151.

²¹ S. Durand, *Pouvoir municipal et société locale...*, *op. cit.*, 138-166.

dommages et répartis par lui entre les différents diocèses, l'assemblée d'assiette effectuant en dernier lieu la répartition des sommes entre les différentes communautés.

Si le principe du partage était accepté, les choses étaient moins normées en Mâconnais. Au lendemain de l'ouragan qui dévasta la province les 24 et 25 mai 1773, Terray accorda 10.000 livres à prendre sur la caisse du trésorier du pays en déduction de celle que celui-ci devait payer à la caisse du trésorier général des Etats de Bourgogne. En échange, les Etats furent vivement invités à trouver eux-mêmes une partie des fonds nécessaires pour les aides à apporter :

« Cette grace du Roi et les remises que Sa Majesté se déterminera à accorder au Mâconnois d'après les éclaircissemens et connoissances indispensables qu'elle se sera procurés ne doivent point dispenser le Pays de s'aider par lui même pour le surplus des secours à accorder aux cultivateurs les plus affligés, ainsi qu'il se pratique dans tous les Pays d'Etat qui font des efforts dans ces circonstances pour le soulagement de leurs habitans. Les Etats du Mâconnois pourroient employer à cet effet la voie de l'emprunt en vertu de l'autorisation du Roi, ou tout autre moien dont ils pourroient disposer, ou qu'ils jugeroient plus convenables, mais il est nécessaire qu'ils contribuent comme je viens de vous le marquer à l'indemnité qu'exigent les derniers accidens sur les récoltes. Les secours à accorder sont trop considérables pour que le Roi se charge de la totalité. Les exemples de ce que Sa majesté a bien voulu faire seule dans les circonstances que vous me rappelés ne peuvent arrêter le Pays dans la contribution dont il s'agit. Je vous prie de vous en occuper et de me faire part de ce qui aura été déterminé à cet égard »²².

Le 7 juillet, les Etats s'engageaient à accorder un secours « pareil » à celui du roi et demandaient l'autorisation d'emprunter pour constituer un fonds de secours : « Et attendu que la province n'a que la voie de l'emprunt pour porter aux malheureux un pareil secours, Sa Majesté sera suppliée d'autoriser les Etats à employer à cet effet la somme de dix mille livres à prendre sur celle de dix-sept mille livres que lesd. Etats ont été forcés d'emprunter lors de l'événement de la grêle pour mettre le Trésorier en état de faire les paiements à la caisse de Bourgogne et au trésor royal ».

B. UN TERRAIN DE CONFLIT : LA BRETAGNE

²² Arch. nat, H 1 / 172

De tels dispositifs supposaient cependant un accord bilatéral entre le roi et les Etats. Là où dominaient les affrontements politiques, il en allait tout autrement. En Bretagne tout particulièrement, les Etats montrèrent toujours une grande réticence à partager la charge des aides à accorder aux victimes de catastrophes.

Le principe pourtant était le même. Les aides royales devaient faire l'objet de « répétition » (c'est-à-dire être rejetées) en totalité ou en partie « sur la province qui doit, à l'instar des autres pays d'Etats, être chargée des indemnités pour cas fortuits »²³. Mais tel ne fut pourtant pas le cas le plus souvent en Bretagne. Durant toute la seconde moitié du XVIII^e siècle, les intendants ne cessèrent de protester contre les Etats qui ne destinaient « aucuns fonds pour les accidens de cette espèce », et de répéter ce qu'ils considéraient comme les obligations de la province. « Il n'est pas juste que le peuple souffre de ce que, dans une province qui ne contribue pas en proportion des autres aux charges de l'Etat, il n'y ait aucuns fonds affectés au soulagement des malheureux » écrivait l'intendant Caze de la Bove au lendemain de l'incendie de Dinan, 1781. C'est « à la province qui jouit de la faveur de son administration à trouver les ressources nécessaires pour y pourvoir... ; le gouvernement ne peut entrer dans ces sortes de dépenses qui doivent regarder les Etats » confirmait en 1782 le contrôleur général.

En réalité, les Etats de Bretagne n'étaient pas entièrement absents sur le terrain des indemnisations. En janvier 1783, ils rassemblèrent un fonds de 20.000 livres « pour être distribuée par la commission intermédiaire aux habitans de Dinan, Bazouges et Belle-Isle-en-Terre qui ont été incendiés » (délibération des Etats du 29 janvier 1783). Mais de telles décisions étaient subordonnées au caractère biennal de la réunion des Etats. Dans l'intervalle, les victimes n'avaient pas la possibilité de s'adresser à eux. « Ce qui augmente leur malheur », écrivait l'intendant Caze de la Bove à Necker le 28 mars 1781 au lendemain de l'incendie de Dinan, « c'est que la tenue de Etats ne devant avoir lieu que dans deux ans, ils n'ont aucun secours à espérer de la province jusqu'à cette époque, et comme l'intérêt que le malheur inspire se trouvera refroidi dans deux ans, ils n'obtiendront vraisemblablement alors qu'un foible secours en comparaison de leurs pertes. » Plus généralement, les Etats fondaient leur refus d'intervenir sur un discours misérabiliste qui les conduisait à demander que les aides dont la province avait besoin soient mises au rang des « besoins de l'Etat ». « Dans les tems plus heureux, les Etats de la province pouvoient, avec la permission de Sa Majesté,

²³ Arch. nat., H 1 / 565, « Mémoire récapitulatif des secours accordés en 1781 et 1782 ». Tous les documents relatifs à la Bretagne sont issus de la même cote.

employer les fonds libres à soulager ceux qui avoient éprouvé de pareils malheurs » rappelaient ainsi les députés et le procureur général des Etats au lendemain d'une inondation meurtrière qui ravagea la région de Saint-Brieuc dans la nuit du 18 au 19 août 1773 :

« L'épuisement de leurs finances, la multitude de leurs charges ne leur laissent pas aujourd'hui la satisfaction de supplier le Roy de leur permettre d'employer un pareil moyen et son ministre est trop juste pour penser que les Etats puissent et doivent employer la voie de l'imposition pour y suppléer. Seroit-il juste en effet qu'on ajoutât à la cote déjà excessive de chacun des contribuables à la capitation, au dixième, aux fouages, au casernement et autres impositions de tous genre et le montant de l'imposition de celle des infortunés que ces inondations ont mis hors d'état de les payer, et le montant de la somme nécessaire pour réparer leur infortune ? Les députés et le procureur général syndic ne craignent point de le dire, ce seroit augmenter le nombre des malheureux loin de les diminuer, et ce moïen forcé de les secourir produiroit l'effet affligeant et funeste de rendre odieux qui partageroit ces secours, et d'étouffer les sentiments de commisération qui dans ces dernières années de calamités ont procuré des secours libres et abondants aux indigents de la province.... Par ces motifs pleins d'une juste confiance dans les bontés du meilleur des maitres et dans la sensibilité de son ministre, les députés et le procureur général syndic des Etats espèrent que sa Majesté voudra bien mettre au rang des besoins de l'Etat ceux d'une partie considérable de ses sujets qui ne peuvent attendre des secours que de sa bonté, et que Monsieur le Contrôleur général ne refusera pas de les solliciter ».

Face à l'urgence cependant, les intendants ne pouvaient se dérober et refuser tout secours. Lors du même événement, l'intendant Duplex avait sollicité le contrôleur général dès le 22 août :

« Dans un pays de Généralité, je m'y serois présenté moi-même dans l'instant avec les ressources que son administration présente, mais en Bretagne, Monsieur, vous sçavez qu'il n'existe aucun fond dont l'intendant puisse disposer, et il m'en auroit trop couté de voir tant de malheureux sans pouvoir leur fournir des secours que leur affreuse situation auroit rendu si nécessaires et auxquels la fortune d'un particulier ne peut pas suffire. »

Lors de l'inondation de Rennes le 7 décembre 1787, son successeur Bertrand de Molleville sollicita dans les mêmes conditions l'intervention royale : « Les Etats ne font aucuns fonds pour ces sortes d'accidens ; la commission intermédiaire ne peut disposer de

rien ; ... ainsi, c'est uniquement du Roi que plus de mille malheureux peuvent espérer quelque soulagement et il ne leur a jamais été refusé en pareille occasion » (lettre du 20 décembre 1787).

Dans les dernières décennies du XVIII^e siècle, et non sans relation naturellement avec les tensions politiques qui opposaient la province à la couronne, les ministres affichèrent ordinairement une attitude de fermeté, et rappelèrent l'obligation de la participation des Etats de Bretagne aux aides accordées. Terray refusa ainsi de répondre positivement aux sollicitations de l'intendant Dupleix en 1773. « Les observations que vous voulez bien me faire à cet égard, Monsieur, sont sans réplique », acquiesçait l'intendant, « et j'ai été plus d'une fois dans le cas de m'en expliquer de même pendant la dernière assemblée des Etats. Les provinces abonnées ne peuvent être assimilées en pareilles occasions aux pays de généralité ; au moyen de leur abonnement, ces provinces doivent prendre des mesures pour soulager les cantons affligés, soit par la voie de la réimposition, soit par un reversement de diocèse à diocèse, ou sur les paroisses voisines qui n'auroient pas éprouvé le même fléau ». En 1781, Necker se montra tout aussi rigide au lendemain de l'incendie de Dinan. Le roi écrivit-il « n'accordera de secours qu'autant que les Etats auront arrêté d'y contribuer dans leur prochaine assemblée »

Devant les situations de détresse, notamment cas d'incendie, le pouvoir royal finissait cependant parfois par dégager des fonds dont il essayait par la suite, pas toujours avec succès, de se faire rembourser une partie par les Etats. Lors de l'incendie de Rennes de 1720, le roi accorda 150.000 livres en argent et mille arpents de bois à prendre dans les forêts de Rennes. Huit ans plus tard, les Etats accordèrent 128.000 livres prises sur les hors fonds de la province, mais seulement « après en avoir reçu l'ordre exprès du Roi par ses commissaires à l'assemblée. » Les remises de capitation accordées à Fougères, deux fois incendiée à quinze ans d'intervalle (1734 et 1751), ne furent que partiellement compensées en 1752 par les Etats de Bretagne au moyen d'un fonds de 50.000 livres destinés à la reconstruction de la ville. Lors de l'incendie de Dinan en 1781, l'intendant Caze de la Bove obtint un fond d'urgence de 12.000 livres pour « pourvoir provisoirement aux plus pressants besoins et à la subsistance de ceux des malheureux incendiés » tout en cherchant à forcer la main aux Etats pour obtenir le remboursement d'une partie des sommes avancées :

« Le parti de faire avancer par le Trésorier les secours qui seront accordés en facilitera le répétition vis-à-vis des Etats qui doivent trouver dans le bénéfice des abonnemens le moyens de pourvoir aux accidens de cette espèce, parce que s'ils refusent d'en faire le remboursement on pourra en ordonner la retenue sur le

hors fonds ou sur les remises que le Roi est dans l'usage d'accorder à la Province »

Les négociations engagées au lendemain des inondations meurtrières qui affectèrent en 1773 les diocèses de Saint-Brieuc et Tréguier éclairent plus particulièrement le difficile jeu de négociation politique d'un souverain désireux d'affirmer son autorité dans une province rebelle. Malgré l'insistance de l'intendant Duplex, la commission intermédiaire des Etats s'était refusé à accorder tout secours, « ne fut-ce que pour aider à la réparation de quelques ponts et autres ouvrages nécessaires et instans pour rétablir les communications », au prétexte qu'elle « n'avait aucun fond à sa disposition ni le pouvoir d'interventir. » A défaut, la monarchie consentit à débloquer en deux fois une somme de 60.000 livres avec le projet d'obtenir le remboursement de la moitié de cette somme lors de la réunion des Etats suivante. Le contrôleur général y renonça cependant, préférant faire passer ses innovations fiscales (« une augmentation sur l'abonnement des vingtièmes, sur celui des sols pour livre en sus des droits ainsi que sur l'imposition du cazernement »), tout en faisant valoir que le secours accordé à ceux qui avoient été ruinés par cette inondation, sans aucune participation des Etats, était la « preuve de l'attention du Roi à soulager les pauvres contribuables »

III. LES INDEMNISATIONS AU SERVICE DE LA GLOIRE DU ROI

Les choix opérés lors des inondations bretonnes de 1773 éclairent de fait pleinement le sens politique que la monarchie entendait donner aux aides qu'elle accordait aux victimes des catastrophes naturelles. Si l'Ancien Régime ignora le voyage compassionnel inventé par Napoléon III lors des grandes crues du Rhône et de la Loire au milieu du XIXe siècle, la distribution des secours n'était naturellement pas vierge de tout usage politique. Trois questions méritent à cet égard d'être soulevées : l'instrumentalisation de l'aide au profit de la gloire du roi ou de ses agents ; la mise en cause des particularismes fiscaux provinciaux ; l'établissement d'une forme laïcisé de l'aide publique.

A. POUR LA PLUS GRANDE GLOIRE DU ROI

Par delà l'expression possible de la compassion du roi envers les victimes de certaines catastrophes, toutes les formes d'aides accordées par la monarchie avaient d'abord pour

finalité d'exalter la gloire du roi charitable. En 1782, l'intendant de Bretagne renonça ainsi à des subterfuges comptables qui lui auraient permis de trouver des compensations financières à l'aide royale pour mieux valoriser le geste politique. Pour éviter un affrontement avec les Etats qui refusaient de contribuer aux aides nécessaires, il avait envisagé de retenir le montant des secours accordés « sur la remise de 100 mil livres accordées sur la capitation par instruction secrète et qui a été jusqu'à présent appliquée au soulagement des pauvres contribuables aux fouages ». « Les Etats ne seroient pas fondés à s'en plaindre, » précisait-il, « les remises étant des graces auxquelles le roi est le maître d'attacher les conditions qu'il y juge convenable ». Il préféra pourtant conseiller au ministre de renoncer à un artifice « quoique juste au fonds » et d'abandonner toute demande de compensation pour des raisons purement politiques :

« Il paroîtroit... à propos de ne pas laisser ignorer aux Etats cette nouvelle grace et, pour cet effet, de charger les commissaires du Roi de leur faire connoître que Sa Majesté malgré les motifs qui l'auroient mise dans le cas de retenir sur les remises les avances qu'elle a faite pour venir au secours des habitans qui ont souffert des pertes, a bien voulu encore pour cette fois en faire le sacrifice. »

Les intendants veillaient à ne pas être court-circuités par les autres autorités provinciales pour apparaître comme les seuls médiateurs de la grâce royale. Une nouvelle fois, la Bretagne présente un terrain privilégié de ces affrontements. L'ouragan qui frappa la communauté de La Chapelle-dur-Erdre en août 1788 fut l'occasion d'une violente passe d'arme entre l'intendant Bertrand de Molleville et le président de La Colinière, seigneur du lieu et maire de Nantes²⁴. Ignorant délibérément le premier, le président de La Colinière s'adressa directement au contrôleur général pour solliciter la « Bienfaisance et l'humanité » royale :

« Vous scavez mieux que moy que la conduite de cet intendant en Bretagne a forcé de s'éloigner de lui tous ceux même qui lui avoient témoigné de l'attachement, et j'étois de ce nombre. Maintenant je ne me permettrois même pas de lui écrire pour obtenir les secours qui vous auroit plu de procurer à la paroisse de La Chapelle-sur-Erdre. J'ose donc vous prier, Monsieur, d'avoir la bonté de me les adresser directement ou de charger quelque autre de ce soulagement ».

Sa promesse de porter au roi les vœux et la bénédiction des habitants sinistrés était pourtant violemment mise en cause par l'intendant : « Je ne pense pas qu'il y ait lieu

²⁴ Arch. nat, H 1 / 565, lettres des 1^{er} septembre, 8, 17 et 29 octobre 1788.

d'accueillir favorablement la demande de M. le Président de la Colinière » précisait-il, « Je crois même qu'en général il est à propos de se tenir en garde contre ces sortes de demandes que souvent les seigneurs ne forment que pour se dispenser de répandre eux-mêmes des secours dans leurs paroisses. Ils s'attribuent ensuite vis-à-vis de leurs vassaux tout le mérite des bienfaits du gouvernement et Sa majesté est oubliée dans les actions de grâce. » De manière constante durant les dernières décennies du XVIII^e siècle, les intendants exprimèrent un souci comparable. Lors de l'incendie de Rennes en 1781, l'intendant revendiqua même pour ces raisons d'assurer la distribution des secours proposés par l'évêque de la ville. D'une manière plus générale, l'enjeu politique était résumé en 1785 par Bertrand de Molleville :

« Si les commissaires départis sont et doivent être dans toutes les provinces les dispensateurs des grâces du Roi, il est d'autant plus important de maintenir cet usage en Bretagne que la principal objet des Etats et de leurs commissaires est de se rendre indépendant et d'éloigner les regards de l'Intendant de leur administration. Je ne puis d'ailleurs vous dissimuler que l'autorité d'un intendant de Bretagne, affoiblie depuis longtemps au détriment du bien public, ne sera respectée comme elle doit l'être qu'autant qu'il sera toujours chargé de la distribution des dons et grâce de Sa Majesté²⁵. »

B. LA MISE EN CAUSE DES PARTICULARISMES PROVINCIAUX

L'enjeu était d'autant plus important en Bretagne que la revendication symbolique rejoignait le souci de lutter, par le moyen de la distribution des secours, contre les particularismes fiscaux provinciaux : «

« La Bretagne est de toutes les provinces de pays d'Etat celle vis-à-vis de laquelle on doit user le plus de sévérité pour l'observation des règles et particulièrement du principe dont il s'agit parce qu'elle est toujours disposée à s'en écarter, et que son administration est la plus négligente pour venir au secours de ses habitans ; toutes les fois qu'il s'agit d'en faire les frais au dépens de la

²⁵ Arch. nat, H 1 / 565, lettre du 22 juillet 1785.

province, elle compte toujours que le Roi s'en chargera ; en conséquence, il n'y a pas de province où il y ait plus de parties en souffrance²⁶. »

Pour le contrôleur général des finances comme pour les intendants, la maîtrise de la distribution des secours accordés constituait un biais pour intervenir dans les affaires financières d'une province jalouse de son particularisme fiscal et que l'on souhaitait contraindre à mettre sur pied un fonds de secours pour les victimes. A défaut d'un tel fonds, l'intendant Caze de la Bove proposa en 1781 pour indemniser les victimes de l'incendie de Dinan, que l'on utilise une partie des hors fonds destinés par la commission intermédiaire des Etats de Bretagne à la réparation des grands chemins et la traversée des villes. Il demandait que l'on oblige « la commission intermédiaire à donner sur ces fonds une somme pareille à celle qui auroit été accordée par le Roi » et que ces fonds soient employés « sur ses ordonnances, sans l'avis de la commission, à dédommager ceux qui ont perdu leurs effets et à venir au secours de ceux des propriétaires qui voudront reconstruire leurs maisons. » En échange, promesse était faite de ne plus toucher à ces hors fonds si les Etats consentaient à la constitution d'un fonds « particulier pour soulager les malheureux ». Les audacieuses propositions de l'intendant ne furent cependant pas mises en œuvre par Necker, soucieux de ne pas croiser le fer avec une province par trop rétive :

« Quand M. de la Bove propose d'obliger la commission à donner sur les hors fonds une somme pareille à celle qui seroit accordée par le Roi, il n'a pas assez senti la juste opposition que rencontreroient les ordres qui seroient adressés aux commissaires des Etats ; qu'on n'a véritablement pas de moyens convenables pour les faire exécuter, et qu'on s'exposeroit conséquemment, en leur adressant de pareils ordres, à compromettre l'autorité de Sa Majesté, sans en retirer aucun fruit. » Le combat engagé sur ce front avec la Bretagne ne se dissociait naturellement pas des autres terrains d'affrontement. »

Là où Terray avait tenté le coup de force, Necker faisait preuve de davantage de souplesse et incitait l'intendant à engager les négociations nécessaires :

« Il est convenable que vous sondiez les dispositions des commissaires en leur annonçant que je me réglerai pour ce que j'aurai à proposer au Roi, sur ce que la Province pourra fournir, ainsi que les Etats en ont usé plusieurs fois dans des évènements semblables. Je suis persuadé que le bureau de Rennes est bien le

²⁶ Arch. nat., H 1/ 565, Ouragan à Ploërmel septembre 1782, Mémoire non signé venant des services du ministère (septembre 1782) en réponse à l'intendant Caze de la Bove. « Observations sur l'absence de fonds de secours en Bretagne »

maître, dans un cas aussi pressant, de prendre sur les hors fonds ou de faire l'avance par le Trésorier en attendant que les Etats puissent en délibérer dans leur assemblée prochaine ; mais il faut connoître la volonté ou l'intention de ce bureau, et s'il n'avoit besoin que d'être autorisé à la faire par des ordres exprès du Roi, il faudroit encore être assuré avant de donner cet ordre, qu'ils seroient exécutés. Vous sentez, Monsieur, que cette sûreté ne peut être acquise que par un concert et une négociation de votre part. »

D'autres provinces n'avaient pas les mêmes capacités de résistance que la Bretagne. C'est avec davantage d'autorité, sinon de succès véritable, que les intendants imposèrent en Béarn, contre les traditions fiscales locales, la constitution d'un fonds de secours quand en 1784 la province se trouva comprise dans nouvelle intendance de Pau et Bayonne²⁷. Dès la réunion des Etats de Béarn le 7 janvier 1785, les Instructions transmises par le marquis de Lons, commissaire du Roi, les invitaient à former un fonds « d'indemnités pour les cas imprévus ». Devant la résistance des Etats, la demande était réitérée l'année suivante en janvier 1786. A la différence de la Bretagne, le Béarn avait pourtant déjà des dispositifs ordinaires d'indemnisation des victimes de catastrophe : « La proximité des montagnes expose le pays à des fléaux qui détruisent ou diminuent chaque année partie des récoltes ; les Etats sont dans l'usage d'indemniser les communautés ou les particuliers qui ont souffert » faisaient-ils remarquer en janvier 1785. Les aides, comme dans beaucoup de généralités où celles-ci étaient administrées par les intendants, étaient accordées au moyen de dégrèvements fiscaux sur les impôts des années suivantes :

« Les modérations ainsi accordées sont rapportées sur les autres contribuables, sans augmenter le fonds des impositions. Ce moyen à la vérité ne procure pas un soulagement aussi prompt, mais il expose à moins d'inconvénients. S'il y avoit une somme fixe destinée à cet objet, il seroit à craindre qu'elle ne fut souvent arrachée par importunité et qu'elle ne seroit pas en entier au soulagement de ceux qui ont le plus souffert. Ce motif a empêché les Etats jusqu'à présent de faire aucun fonds particulier pour cet objet. »

En certaines circonstances, il était en outre d'usage que, sur l'attestation des officiers municipaux, des secours particuliers soient accordés de manière exceptionnelle par les communautés ou les Etats.

²⁷ Arch. nat., H 1 / 77, art. 8 des Instructions du Roi (7 janvier 1786) ; art. 6 des Instructions du Roi (17 janvier 1786)

A ces usages anciens, le commissaire du roi opposait un souci d'efficacité dans les situations d'urgence et la nécessité de disposer d'un fonds de secours pour faire face rapidement aux besoins des populations sinistrées. « C'étoit pour assurer une ressource plus efficace que le Roi avoit proposé l'établissement d'un fonds d'indemnités » dont le montant était fixé à 20.000 livres approvisionné pour moitié par le trésor royal, pour moitié par les Etats du Béarn. Mais l'argumentation technique dissimulait mal les enjeux politiques et une tentative de mise en cause des particularismes fiscaux de la province. Le commissaire du roi entendait en effet se réserver le contrôle de la répartition des aides distribuées sur le fonds de secours ainsi constitué :

« Attendu que Sa Majesté désire connoître l'emploi tant des dix mille livres qu'elle fournira que des dix mille livres qui seront fournis par les Etats, elle entend que la distribution ne puisse se faire qu'avec son approbation, soit par les ordres particuliers qu'elle en fera donner, soit sur le projet de répartition que les Etats pourront en arrêter chaque année et qu'ils remettront à son commissaire avec les demandes qui leur auront été adressées pour être le tout envoyé au Sieur Contrôleur Général des Finances qui en rendra compte à sa Majesté. Il sera en conséquence défendu d'imposer aucune somme, même pour dépenses extraordinaires, et au Trésorier des Etats de payer aucune indemnité, gratification ou autres dons, sous quelques dénomination que ce puisse être, si le paiement n'en a été dûment autorisé à peine de radiation dans les comptes dud. trésorier des sommes qu'il aura payées sans autorisation. »

Devant la détermination royale, les Etats de Béarn furent acculés au début de 1786 à des reculades successives. Tout en ayant d'abord répété leur préférence pour la situation ancienne dans de « Très respectueuses représentations au roi à l'effet de supplier Sa Majesté d'agréer qu'il ne soit pas fait de fonds particulier pour les indemnités, et qu'il en soit usé à cet égard comme par le passé », ils finirent par consentir le 8 février à la demande royale de la constitution d'un fonds de 10.000 livres prélevées sur la capitation et le vingtième à quoi devait être ajouté « ce qui sera nécessaire pour parfaire la somme de dix mille livres et ce au marc la livre du principal de chaque rolle ». Ils demandaient cependant de garder l'autonomie de gestion sur cette partie du fonds de secours :

« Les Etats prendront chaque année sur cette somme soit les dépenses imprévues, soit les indemnités ou encouragemens qu'ils croiront devoir accorder desquelles il sera rendu compte dans la forme ordinaire pour les dépenses des

Etats, et dans le cas où la somme entière des dix mille livres ne sera pas employée, il y aura d'autant moins à imposer pour l'année suivante. ».

En contrepartie, ils acceptaient de laisser au commissaire du roi la libre gestion des 10.000 livres accordés parallèlement par le souverain, « se réservant uniquement d'indiquer à Sa Majesté les personnes ou établissements qu'ils estimeront susceptibles de dédommagement ou d'encouragement lorsque l'insuffisance des fonds ne leur permettra pas d'y pourvoir eux-mêmes sur les dix mille livres qu'ils auront imposées ». Rien n'y fit cependant. Le commissaire du roi refusa de céder et imposa son contrôle sur la totalité des fonds.

De telles exigences ne manquèrent sans doute pas d'aviver l'hostilité à l'Etat centralisateur dans les Pyrénées aux cours des dernières années de l'Ancien Régime. Protestant contre cette mise en dépendance, les habitants de la vallée de Barèges rappelaient dans leurs cahiers de doléances qu'il n'existait « qu'une seule forme d'indemnisation véritable pour les pertes que provoquent les inondations : la restauration pleine et entière de ses privilèges » et le droit de gérer eux-mêmes leurs affaires²⁸.

C. AIDER QUI ? AIDER COMMENT ?

On ne saurait cependant réduire les diverses interventions royales dans ces affaires à leur seule dimension politique. Si les modalités de distribution des aides posaient la question de l'autonomie fiscale des provinces, elles renvoyaient aussi à celles relatives à l'efficacité de l'action publique. Derrière la question politique se posait celle de savoir qui devait être secouru et comment.

On observera d'abord que, à côté des dégrèvements fiscaux, la part des secours accordés sous forme d'aides directes était largement minoritaire. Si l'on écarte les dérives telles que celles que connurent l'Alsace et le Dauphiné où les fonds servirent à verser des gratifications à divers agents de l'administration publique, deux ensembles de dépenses doivent être distingués : celles destinées à la reconstruction d'ouvrages publics d'une part ; les aides matérielles données directement aux victimes. Celles-ci pouvaient ne pas être totalement insignifiantes. Lors des ouragans du Mâconnais en 1773, ce sont 10.000 livres qui furent directement dépensées. La question qui se posait alors était de savoir sous quelle forme ces aides devaient être accordées : pain, argent, vêtement, construction de secours provisoire.

²⁸ Serge Briffaud, « Le rôle des catastrophes naturelles. Cas des Pyrénées centrales », in Andrée Corvol (dir. de) *La nature en révolution, 1750-1800*, Paris, 1993, p. 134-143

A cet égard, aucune règle ne paraît pouvoir être observée. En Mâconnais, la préférence des Etats alla aux achats et distributions de grains de préférence à une distribution d'argent, « qui, malgré toutes les précautions qu'on pourroit prendre, pourroit être divertie trop vite ». Le 7 juillet 1773, ils précisaient les conditions de distribution de ces aides :

« Cette distribution commencera à se faire au profit des paroisses les plus maltraitées et dans chacune d'elles, 1° au profit des petits propriétaires qui vivent de la culture de leurs fonds et qui ne pouvant avoir de crédit se trouvent absolument sans ressource, 2° au profit des cultivateurs dont les propriétaires sont également sans ressource ni crédit, 3° au profit des journaliers qui ne pouvant être employés se trouvent manquer de ressources aussi bien que ceux dont les récoltes ont été ravagées... Pour à quoi parvenir avec le plus de justice et de proportion relative, il sera demandé à MM. les curés l'état de ceux de leurs paroisse qui se trouvent dans les trois cas ci-dessus, avec le nombre de leurs enfants et l'état de leur famille, lequel sera signé et certifié tant par MM. les curés que par les syndics et collecteurs des paroisses. »

Lors des crues de 1784 en Champagne²⁹, l'intendant fit de même cuire du pain, mais préféra distribuer de l'argent plutôt que des vêtements, « car je crois qu'il vaut mieux leur laisser le soin d'en acheter que de leur donner des vêtements qui peut-être ne seroient pas analogue à leur état, couteroient très cher et exigeroient des détails considérables ». A l'inverse, fort d'une expérience malheureuse antérieure, il renonça à la construction de baraques provisoires pour abriter ceux dont les maisons avaient été détruites, préférant garder les sommes disponibles pour aider les habitants à reconstruire :

« Il en a reconnu l'abus dans de pareilles circonstances, notamment lorsque le village de Bisseuil a été incendié. On a dépensé une somme énorme pour bâtir des baraques, et au bout de 15 jours pas un habitant n'y a logé... Il vaut mieux réserver la totalité de ces fonds pour leur distribuer sans aucune diminution. »

Les dégrèvements fiscaux pour leur part pouvaient être accordés collectivement à l'ensemble d'une communauté et répartis « au marc la livre », mais surtout et de plus en plus souvent individuellement sur la base de procès verbaux particuliers, les deux dispositifs intervenant parfois simultanément. L'individualisation des aides posait cependant des problèmes complexes. La distribution pouvait privilégier ceux qui étaient les plus démunis ou

²⁹ Arch. dép. Marne, C 1980, Lettre du secrétaire général de l'intendance, Gauthier, 26 février 1784.

ceux qui avaient le plus perdu. Autrement dit, les dégrèvements fiscaux pouvaient être soit l'expression d'une bienveillance charitable, soit une indemnisation des victimes au prorata de leurs pertes. De telles questions pouvaient faire l'objet de débats locaux. En 1773, le sénéchal de Pontrieux proposa en vain aux Etats de Bretagne « de faire supporter ce qui se trouve du des impositions de cette ville par les habitans les plus aisés à la décharge de ceux que l'inondation avoit le plus affecté ». L'interrogation prenait une dimension différente lorsqu'elle opposait les autorités provinciales aux commissaires du roi. Clairement, en Bretagne comme en Languedoc, les intendants privilégièrent, quand ils le purent, l'efficacité économique à l'action charitable.

En Bretagne, la question se posa dans toute son évidence pour la répartition des 200.000 livres d'allègements fiscaux accordés par la monarchie pour faire face aux conséquences de la sécheresse de 1785. « Si les 200000 livres que le Roi a bien voulu accorder sont employés en moins imposés en faveur des plus pauvres contribuables, ce secours deviendra en quelque sorte nul » faisait valoir l'intendant le 22 juillet. Outre le fait que toute la Bretagne n'avait pas également souffert et qu'il convenait de bien identifier les diocèses les plus affectés, il posait surtout la question de la ventilation sociale de ces aides :

« Il ne peut y avoir de méthode moins juste que de faire une répartition entre les pauvres contribuables. Mais il y a plus. Les pauvres contribuables en général n'ont point ou n'ont que peu de propriétés et de bestiaux, et par conséquent ils n'ont éprouvé que peu de pertes, tandis que les fermiers plus haut taxés pour leur industrie ne pourront payer ni le prix de leur ferme, ni remplacer leurs bestiaux, ni peut-être labourer. Il me paroît évident que la répartition entre les pauvres contribuables ne rempliroit pas à aucun égard l'objet que Sa Majesté, en ce que ceux qui n'ont pas souffert y participeroient comme ceux qui ont éprouvé les plus grandes pertes, et que ceux-ci n'y trouveront aucun soulagement ».

« Il est certain qu'une remise générale calquée sur le taux des impositions ne dédommagera personne et sera imperceptible pour tous » ajoutait-il encore. L'efficacité économique plutôt que la charité chrétienne, tel était en définitive la logique de distribution promue par l'intendant qui proposait de « faire distribuer des secours aux habitans des paroisses qui ont le plus souffert [c'est-à-dire en général les plus riches] d'après l'état certifié par les curés et les notables du lieu », et de contrôler cette distribution par-dessus les commissaires des Etats : « J'ai l'honneur de vous proposer de me laisser le soin de la distribution, et je crois pouvoir assurer qu'elle sera mieux faite et avec plus d'impartialité que

si elle étoit confiée à 50 commissaires des Etats. » La logique économique rejoignait les enjeux politiques.

Le Languedoc connut une évolution comparable au milieu des années 1750 avec l'arrivée d'un nouvel intendant, M. de Saint-Priest³⁰. Soucieux d'établir plus fermement son autorité sur la province, il chercha tout d'abord à faire mieux vérifier par ses subdélégués les déclarations de dommage par une surveillance des experts accusés de dresser « des relations souvent peu fidèles, presque toujours exagérées », et à limiter le rôle des receveurs et collecteurs dans l'administration des aides accordées. Parallèlement, l'intendant cherchait à introduire des modalités de distribution nouvelles où, comme en Bretagne, l'équité économique comptait davantage que la charité chrétienne. Aux évêques qui défendaient l'idée que l'on devrait « accorder une remise différente des dommages dont l'estimation est égale » pour « rapprocher les redevables de l'égalité », et pour lesquelles, une communauté riche était plus à même de supporter les calamités que une communauté pauvre, l'intendant de Saint-Priest opposait le principe d'indemnités proportionnelles au montant de la taille des biens endommagés : « L'indemnité étant une juste compensation de la portion de la taille qu'un particulier ne doit pas payer, pour un revenu dont il a été privé, tous ceux qui ont souffert ont un droit acquis à la somme accordée dans la proportion numérique³¹. »

Le rôle des évêques dans l'administration des impôts était ainsi doublement mis en cause par l'établissement d'une tutelle et un renversement des principes qui guidaient la distribution des aides. Explicitement, il s'agissait pour l'intendant de réduire par ce biais leur « despotisme », ce dont il se vantait au demeurant dans un courrier adressé au Garde des Sceaux : « La privation de l'usage dans lequel étoient les évêques de répartir librement l'indemnité... a été si sensible qu'ils n'auroient point manqué d'en faire une affaire aux Etats, si je ne les avais détourné en les amusant par des conférences et des négociations. » En réalité, les évêques n'étaient pas dupes. Ils accusèrent l'intendant de vouloir confiner leurs assiettes « dans un travail de commis ». La vigueur de leur hostilité eut d'ailleurs rapidement raison des projets de l'intendant. En 1754, le maréchal de Richelieu proposa une conciliation, confirmée par l'ordonnance royale du 20 février 1755, qui réduisait à peu de choses les innovations introduites. Si les subdélégués voyaient leur droit de contrôle confirmé, l'autorité des collecteurs était rétablie. L'ordonnance précisait en outre que les aides ne pouvaient être

³⁰ S. Durand, *Pouvoir municipal...*, *op. cit.*, p. 146 sqq.

³¹ Arch. nat., H 1 / 986, f° 16, Lettre de Saint-Priest au Garde des Sceaux, 20, mars 1754.

accordées qu'en « moins imposé », que ce soit pour les particuliers ou les communautés, et qu'elles ne pouvaient être supérieures à la taille.

Si en Bretagne comme en Languedoc, la question de l'indemnisation rejoignait celle de la fiscalité en général et du combat de l'absolutisme royal contre les privilèges provinciaux, elle posait aussi clairement la question de l'efficacité administrative en matière d'administration des aides aux victimes. En 1688, le contrôleur général avait suggéré à l'intendant Bouchu d'éviter de répartir au marc la livre les 50.000 livres annuelles accordées au Dauphiné pour en faire profiter les plus nécessiteux³². Un siècle plus tard, c'est à l'efficacité économique que visaient d'abord les choix proposés par les intendants. D'une certaine manière, ces nouvelles priorités faisaient écho à une attitude nouvelle face à la catastrophe. Promouvoir la charité chrétienne en cas d'événement catastrophique renvoyait à une origine métaphysique de l'événement. La laïcisation de la catastrophe au contraire renvoyait au rôle de l'état dans l'administration du territoire et à la question de l'efficacité de l'action publique.

Mais, dans le même temps, s'affirmait aussi une prise de conscience plus générale de la valeur politique de l'action publique en cas de catastrophe dont l'arrêt du 14 mars 1784 constitua le point d'orgue. Par celui-ci et au moyen d'une véritable action de communication politique, Calonne engageait le roi à accorder une somme de trois millions de livres pour venir au secours de « la classe de ses sujets la plus indigente et conséquemment la plus intéressante pour son cœur », victime des malheurs du temps :

« C'est en différant dans chaque département toutes celles qui peuvent se remettre, c'est en suspendant des construction qui devoient se faire sur les fonds de ses Bâtimens, c'est en se privant pendant quelques temps du plaisir d'accorder des grâces, c'est enfin par une retenue momentanée sur les plus fortes pensions et sur les taxations ou attributions des principales places de finance qu'elle a rassemblé les sommes nécessaires pour répandre dès à présent sur ses peuples les nouveaux secours provisoires dont le besoin est pressant, et pour réparer promptement les dégâts qui ont interrompu les communications. Procurer ces soulagemens et régler l'ordre de leur distribution est pour Sa Majesté une jouissance digne des sentimens qu'elle ne cesse de montrer à ses peuples. »

³² Arch. nat., G 7 / 241, lettre de l'intendant Bouchu, 28 janvier 1688.