

GENÈSE DE LA FISCALITÉ URBAINE EN FRANCE

par

Bernard Chevalier

(UNIVERSITÉ FRANÇOIS-RABELAIS, TOURS)

Quand et comment les villes du royaume de France ont-elles mis en place des impôts capables de couvrir leurs dépenses et élaboré des systèmes fiscaux cohérents et stables? Vaste problème et bien difficile à résoudre; d'abord, parce que l'histoire financière est un champ délaissé par les chercheurs depuis plus d'un siècle¹; ensuite parce que pour tous les temps antérieurs au XIV^e siècle la documentation est très mince en ce domaine.

Toutefois cette difficulté et ce retard ont aussi une autre cause: la confusion des concepts utilisés. C'est pourquoi, avant toute chose, il faut tenter d'y voir clair. Premier point, il s'agit en l'occurrence de finances publiques, autrement dit de l'ensemble des ressources dont dispose une collectivité pour faire face à ses dépenses d'intérêt général. La fiscalité, dont elle use à cette fin, doit donc être définie comme le prélèvement obligatoire et régulier sur les biens de ses membres qu'elle opère en vertu d'un pouvoir reconnu, au nom de l'intérêt général. La forme institutionnelle du prélèvement est l'impôt. Quand ces impôts sont nombreux, judicieusement diversifiés et articulés entre eux, ils constituent un système fiscal.

Tout cela doit être posé clairement, pour que le débat soit utile. L'obstacle cependant est que, dans un régime social dominé par la seigneurie, la distinction entre domaine public et privé est rarement pertinente; elle n'est ni juridiquement fondée ni présente dans les faits. Contradiction à

¹ Voir à cet égard B. CHEVALIER, «Fiscalité municipale et fiscalité d'Etat en France du XIV^e à la fin du XVI^e siècle», *Genèse de l'Etat moderne. Prélèvement et redistribution*, J.-Ph. Genet et M. Le Mené dir., Paris, CNRS, 1987, p.137, n.1. Dans *Les bonnes villes de France du XIV^e siècle au XVII^e siècle*, Paris, Aubier, 1982, notamment pp. 210-217, j'ai déjà abordé la question d'une manière plus générale. Il ne sera plus donné d'autres références à ces deux publications dans cet article.

laquelle l'histoire des finances d'Etat n'échappe pas². Comment en serait-il autrement pour les villes? Pour atteindre un certain niveau de précision, il faut donc attendre le XIIIe siècle, c'est-à-dire le temps où de profonds changements se sont déjà opérés dans les esprits comme dans les structures. Dans ces conditions poser le problème de la genèse de la fiscalité urbaine revient à chercher quand, entre le XIe siècle, période d'émergence des villes, et la fin du XIIIe siècle, le pouvoir municipal a pu disposer de ressources régulières, pas forcément toutes de nature fiscale, pour assurer la gestion des finances communes et à quel titre il a pu le faire. Autant dire que la question concerne aussi la définition et l'exercice d'un droit public. Devancée par la pratique en matière d'imposition, la doctrine juridique ne s'est posé le problème qu'à partir du milieu du XIIIe siècle. Quoi qu'il en soit cependant, il faut, pour faire le tour de la question, dépasser ce terme, car c'est seulement à partir du milieu du XIVe siècle, au temps des bonnes villes, que se met en place progressivement une véritable fiscalité urbaine. Sa légalité ne fait plus de doute, puisqu'elle se fonde sur l'octroi, c'est-à-dire sur une délégation explicite de pouvoir octroyée par le souverain et, comme s'opère très vite une combinaison d'impôts permanents destinés à frapper toutes les ressources, l'on peut dès alors parler aussi de système fiscal urbain, ce qui est réalisé en ordre dispersé entre 1350 et 1450. Ces dates montrent que fiscalité urbaine et fiscalité d'Etat en France ont bien marché du même pas³.

I. Le droit d'imposer dans les villes. Ses bases doctrinales et coutumières.

La doctrine

Ce sont principalement les grands canonistes du milieu du XIIIe siècle, le pape Innocent IV et Hostiensis (Henri de Suse), qui en ont jeté les bases en s'appuyant aussi sur le travail concomitant des civilistes⁴. Cherchant à

² W.M. ORMROD, « Les monarchies d'Europe occidentale », dans *Systèmes économiques et finances publiques*, Richard Bonney, dir. Paris, PUF, 1996, (*Les origines de l'Etat moderne en Europe*, dir. W. Blockmans et J.-Ph. Genet), p. 111.

³ Le système fiscal d'Etat n'a été définitivement établi qu'au temps de Charles VII, soit en 1439, pour l'impôt indirect (les aides), et en 1445, pour l'impôt direct (la taille).

déduire de principes premiers les fondements et l'éthique du droit d'imposer, ils veulent également justifier par la raison des pratiques coutumières que rien moralement ne permettait de condamner. Leur réflexion part non pas de l'impôt, mais des charges, dont les unes sont ordinaires, régulières et prévisibles (*munera ordinaria*), les autres, extraordinaires, (*munera extraordinaria*) et liées aux contraintes de l'utilité publique (*necessaria utilitas*). Les premières sont couvertes par des droits divers cautionnés par la coutume, les secondes, par des prélèvements exceptionnels et momentanés sur les biens des particuliers. En décider est la prérogative du monarque qui détient le pouvoir suprême, soit au premier chef l'empereur, mais aussi bien les rois qui l'exercent de fait, les sujets étant tenus d'obtempérer en fonction d'un devoir d'obéissance abondamment fondé sur l'Écriture. Ce droit peut être délégué par octroi explicite, mais aussi par l'effet de coutumes immémoriales, ce qui légalise donc toutes les pratiques: perception de cens et de terrages, droits de ban les plus divers, péages ou tonlieux, aide féodale aux quatre cas et même prises directes sur les dépendants, quel qu'en soit le nom: taille, queste, bede ou droit de gîte.

Ces catégories de droit peuvent-elle s'appliquer aux villes? Les juriconsultes ne se sont guère souciés de se prononcer sur ce point. Pour toutes les villes marchandes qui, de la Toscane jusqu'à la mer du Nord, se trouvent dans une quasi-indépendance et ne reconnaissent pas de supérieurs, pas de problème; leur position est analogue à celle des rois par rapport à l'empereur. En revanche les villes qui se trouvent au sein des grands royaumes, en France notamment, au regard des théoriciens, n'auraient dû pouvoir lever l'impôt que par octroi du souverain. Mais la réalité était plus compliquée. Un autre principe permettait donc d'en rendre compte : la conception corporative de la chose publique. Le tout étant supérieur à la somme des parties, les membres d'un corps, d'un corps de ville notamment, sont tenus en droit de subvenir aux charges qu'impose le bien commun. Donc une collectivité urbaine dépendante (*superiorem recognescens*) devait obtenir l'octroi du prince pour créer des gabelles ou taxes portant sur la consommation, mais pouvait librement recourir à la collecte pour faire face

⁴ E ISENMANN, «Les théories du Moyen Age et de la Renaissance sur les finances publiques», dans *Systèmes économiques...*, op. cit., pp. 3-20.

aux exigences de l'utilité publique, autrement dit à la *necessaria utilitas*, reconnue par le droit civil.

La coutume

La doctrine, en matière de fiscalité urbaine, était donc plus soucieuse de donner aux faits un soubassement de droit que de redresser des pratiques abusives. Qu'en était-il donc dans les faits? En France, les communautés urbaines naissantes sont beaucoup trop faibles au cours du XI^e siècle pour tenir tête aux dépositaires d'un pouvoir qui reste personnalisé, même s'il s'agit de seigneuries ecclésiastiques dans les cités épiscopales et tous les «bourgs-l'abbé». Elles subissent le poids des coutumes imposées par leurs maîtres. Leur croissance au XII^e siècle, très variable du Nord au Sud et faible dans le Centre, change les données du problème; elle est contemporaine de celle des princes territoriaux: comtes, comme celui de Flandre, et rois, le Plantagenet de la Normandie aux Pyrénées, le Capétien en «France». Seigneurs et princes exerçaient sur les biens de leurs dépendants des prélèvements divers qui ne peuvent être traités comme le produit d'une fiscalité organisée. C'étaient des recettes fondées sur des usages immémoriaux ou de «mauvaises» coutumes. Quand les communautés d'habitants, simples villages ou villes naissantes, deviennent capables de négocier avec eux, elles imposent à leurs maîtres des compromis qui modifient l'assiette de ces prélèvements sans en changer la nature. Il n'est donc pas question de fiscalité *stricto sensu*. De là l'extrême indigence en ce domaine des textes normatifs; ils ne concernent pas le droit d'imposer.

Le contenu des chartes de franchises villageoises le prouve. Elles sont aussi muettes sur la fiscalité octroyée qu'abondantes sur la juridiction, la police et le droit privé. Dans les chartes picardes rassemblées par Robert Fossier ou dans celles du Hainaut synthétisées par Jean-Marie Cauchie, l'on ne trouve ni mention ni allusion quelconque à l'octroi d'un droit d'imposer⁵. Les privilèges concédés aux communautés urbaines, même si l'on s'en tient à un simple regard jeté sur les recueils existants, apportent à peine un peu

⁵ R. FOSSIER, *Chartes de coutumes en Picardie (XI^e-XIII^e siècle)*, Paris, B.N., 1974; J.-M. CAUCHIES, «Les chartes-lois dans le comté de Hainaut: un essai de bilan», *La charte de Beaumont et les franchises municipales entre Loire et Rhin*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1988, pp. 185-206.

plus d'information⁶. Pour les villes du Nord, aux XIIe et XIIIe siècles, ce que l'on trouve de plus clair c'est, par exemple, un article sur cinquante-quatre dans la charte de Saint-Quentin où il est dit que les maire et jurés pourront «faire une collecte pour les affaires de la ville et y faire contribuer tous les biens des bourgeois sans méfaire», ou encore les privilèges octroyés à la ville de Péronne⁷. Les célèbres *Etablissements de Rouen*, largement diffusés en Normandie et en Aquitaine, qui, eux aussi, dans leur forme première remontent au XIIe siècle, ne contiennent au sujet des impositions que deux brèves et vagues mentions⁸. Et dans le Midi la question ne se pose même pas, faute d'actes de concession ou de fondation des consulats et syndicats. Autrement dit le droit d'association au Moyen Age ne comporte nullement ce qui pour nous en est le principal critère: le droit ou même l'obligation de lever des cotisations, d'avoir une caisse et de tenir des comptes; de même le vote et le contrôle d'exécution du budget considérés comme la source des libertés publiques ne joue aucun rôle dans l'émancipation juridique des communes et consulats.

II. Aux XIIe et XIIIe siècles, des finances urbaines sans fiscalité.

La science juridique, le dépouillement des chartes ne nous apprennent donc à peu près rien sur la genèse de la fiscalité urbaine, ce qui n'entraîne

⁶ Augustin Thierry avait cru possible d'en faire un recueil général. Les copies réunies (Bib.nat. nouvelles acquisitions fr., n° 3375 à 3477) n'ont donné lieu qu'à la publication des Monuments de l'histoire du tiers-état dans la série des Documents inédits due à la Société de l'histoire de France On retiendra du moins comme principaux recueils supplémentaires A.GIRY, *Documents sur les relations de la royauté avec les villes en France de 1180 à 1314*, Paris, 1885, (C.T.E.H.) et *Les Etablissements de Rouen...*, 2 t., Paris, 1883. *Le Recueil des actes de Philippe Auguste, roi de France*, pub. sous la dir. de Cl. Brunel par H.-F. Delaborde, Ch. Petit-Dutaillis et J. Monicat, 3 vol., (1934) XIX-605 p., (1938), X-684 p., (1943) IX-741 p., contient nombre de confirmations de chartes urbaines; voir aussi G. ESPINAS, *Recueil de documents inédits relatifs à l'histoire du droit municipal en France des origines à la Révolution*, 3 vol., Paris, 1934-43.

⁷ La charte de Saint-Quentin a été confirmée en 1195; art. 54, « Si major et jurati et communitas ville pro negociis ville agendis pecunia indigerint et collectam aut aliquam institutionem in villa fecerint, super omnes pecunias et hereditates burgensium sine forisfacto facere poterint et super omnes pecunias que in ville lucrantur », *Actes de Philippe Auguste...* t. III, n°491, p.21. Sur celle de Péronne et les chartes de franchise qui s'y conforment, comme celle d'Athies, par exemple, R. FOSSIER, *Chartes de Picardie, op.cit.*, n°76, p. 313.

⁸ A. GIRY, *Etablissements...*, *op. cit.*, t. I, p. 15-16. Le maire est receveur des revenus de la ville (art. 43); avec les échevins il a le droit d'engager les dépenses (art. 33).

pas, ipso facto, que l'histoire en soit impossible. Car à défaut de normes, il existe des pratiques que l'on peut connaître, mais non sans quelque déception, là encore.

Une histoire confuse

Première cause d'embarras, l'absence de sources, à commencer par celle des comptes. Avant 1250, rien, sauf deux d'Arras datés de 1241-1244⁹. Après cette date, le dossier grossit: quatre-vingt-quinze notices comptables, plus ou moins brèves, pour des villes de Picardie, d'Ile-de-France et de Normandie, qui s'échelonnent d'avril 1260 à novembre 1265 et se trouvent dans les archives royales¹⁰, une série de dix comptes annuels commençant en 1268 à Calais¹¹ et, dans le grand Sud-Ouest, d'après le répertoire dressé par Jean Glénisson et Robert Favreau, rien sauf à Millau pour les exercices 1266-71 et 1276-77¹². Cette carence documentaire n'est pas dû uniquement aux aléas de la conservation des textes; elle a une signification précise. Les comptes de villes antérieurs au XIVe siècle sont très rares, parce que ces communautés d'habitants ont certes des finances, mais aucune fiscalité élaborée.

Après la pauvreté de l'information, ce qu'il faut invoquer pour expliquer l'obscurité de l'histoire ancienne de la fiscalité urbaine, c'est aussi la confusion conceptuelle. Car si Achille Luchaire, naguère, a cru possible de consacrer un long chapitre aux finances des communes, il n'a pu le faire qu'en cédant à une véritable erreur de perspective¹³. Classant les revenus

⁹ C. WYFFELS, «Le contrôle des finances urbaines au XIIIe siècle: un abrégé de deux comptes de la ville d'Arras», *Bull. de la commission départementale des Monuments historiques du Pas-de-Calais*, t.VIII, fasc. 3, 1964, pp. 230-240.

¹⁰ A. GIRY, *Documents... op. cit.* liste de ces comptes, avec références, pp. XXV-XXXI et leurs textes, pp. 91-107.

¹¹ *Les finances de Calais au XIIIe siècle, textes de 1255 à 1302*, pub. et étud. par P. Bougard et C. Wyffels, Pro civitate, coll. Histoire, n° 8, Bruxelles, 1966. Les textes sont précédés d'une introduction courte, mais très substantielle; il n'y sera pas autrement fait référence toutes les fois qu'il sera ici question de Calais.

¹² J. GLÉNISSON et R. FAVREAU, «Remarques sur les comptes et l'administration financière des villes françaises entre Loire et Pyrénées (XIVe-XVIe siècles)», *Finances et comptabilités urbaines du XIIIe au XVIe siècle*, Pro civitate, coll. Histoire, n°7, Bruxelles, 1964, pp. 31-67.

¹³ A. LUCHAIRE, *Les communes françaises à l'époque des Capétiens directs*, nouvelle éd. revue et augmentée d'une introduction par L. Halphen, Paris, 1911, réimp. anastatique, Bruxelles, 1964, pp.190-205.

communaux, il les répartit en quatre catégories homologues: les propriétés, les revenus judiciaires, les impôts indirects et les impôts directs; il souligne ensuite que ces revenus, le plus souvent aléatoires, ne permettent pas aux communes de faire face aux charges croissantes qui leur sont imposées par les autorités supérieures, seigneuriales et surtout royales. Situation grave qui conduit nombre d'entre elles à la faillite, voire à la liquidation. La disparition de la commune de Noyon, réduite à la banqueroute à la fin du XIII^e siècle, lui sert d'exemple à cet égard.

La critique que l'on doit faire d'un tel mode d'exposition est triple. D'abord il donne à penser qu'il y aurait eu un régime fiscal propre aux communes, distinct de celui des consulats méridionaux, et plus encore de celui des villes dites de prévôté, distinction dont on sait de mieux en mieux qu'elle n'a guère de pertinence. En second lieu surtout, il met sur le même plan tous les types de recettes municipales. Enfin il présente le tout comme un système fiscal structuré qui aurait dû bien fonctionner, s'il n'avait été ruiné par l'incurie des édiles et par l'oppression du roi. Il convient donc d'opérer à ce triple point de vue les distinctions qui s'imposent.

Les finances urbaines

Les premières ressources d'une communauté d'habitants proviennent de son domaine et constituent ses recettes ordinaires. Sans forcer le trait, l'on pourrait dire qu'elles dépendent toujours d'une main-mise plus ou moins complète sur la prévôté seigneuriale. Charles Petit-Dutaillis, bien que limitant son propos aux communes jurées, avait fort bien vu l'incidence financière d'une telle appropriation qui pourtant portait principalement sur des droits de justice et de police. Il insiste sur la réticence des seigneurs à céder tout ou partie de ce droit de prévôté, parce qu'il implique aussi la ferme des biens domaniaux et la perception des amendes¹⁴. Il faut seulement élargir son point de vue. Peu importe, en effet, qu'il s'agisse ou non d'une commune

¹⁴ «L'achat de la prévôté royale», dit-il, «était la condition première de l'indépendance bourgeoise; il permettait de mettre la main sur l'exercice de la justice et de la police et sur des ressources financières qu'une stricte administration directe pouvait augmenter», Ch. PETIT-DUTAILLIS, *Les communes françaises. Caractères et évolution des origines au XVIII^e siècle*, Paris, A. Michel, 1947, p. 55.

jurée ou d'un consulat. La concession de la prévôté, très rarement totale comme à Saint-Quentin, est cependant toujours pour les bénéficiaires une condition favorable à tous les empiètements et à toutes les usurpations que l'usage viendra sanctionner. C'est ainsi que s'explique en général le glissement de bien des taxes et droits divers, notamment ceux qui entrent dans la catégorie des péages et tonlieux, aux mains de ces juges ou conseillers de juges que sont les échevins et les consuls ou au profit des procureurs de simples communautés¹⁵. Ces prélèvements correspondent souvent au transfert de charges ordinaires et à des services effectifs. Telle devait être l'origine des taxes perçues par la commune de Dijon sur les marchés, les ponts et les moulins¹⁶. A Reims, dès le début du XIII^e siècle, l'archevêque se décharge de l'entretien de la voirie en laissant aux échevins la perception du droit de «chaussiage»¹⁷. Il en est de même à Orléans qui n'a pourtant jamais pu obtenir le statut de commune ou à Bourges où quatre procureurs de l'oeuvre (*operis procuratores*) ont la charge de l'entretien des rues¹⁸. Pour conclure sur ce point il suffit de remarquer que ces recettes ordinaires diverses ou ces profits de justice, obtenus par concession, usurpation ou achat, ont pour caractéristique commune d'être des droits seigneuriaux concédés ou des taxes correspondant à des charges ordinaires. Il n'y a rien là qui puisse fournir la base de solides finances urbaines, encore moins celle d'un véritable système fiscal. C'est si vrai qu'en Flandre ces ressources hétéroclites par leur origine et par leur nature sont dénommées héritages par opposition aux impositions directes ou indirectes¹⁹.

Pourtant, si nous en venons aux impôts directs, dénommés collectes ou tailles, en dépit de l'apparence, nous ne changeons pas immédiatement de sujet. Car la taille et toutes les autres «quêtes» semblables, à l'origine, sont bien des prérogatives seigneuriales: prélèvements que le maître opère à son gré sur ses dépendants, et l'une des premières libertés que ceux-ci cherchent à obtenir, c'est précisément la disparition ou du moins la

¹⁵ J. ELLUL, «Note sur les impôts municipaux à Montpellier aux XIII^e et XIV^e siècles», *Revue historique de droit français et étranger*, t. LXII, 1938, pp. 365-403.

¹⁶ F. HUMBERT, *Les finances municipales de Dijon du milieu du XIV^e siècle à 1477*, Paris, 1961, pp. 113-134.

¹⁷ P. DESPORTES, *Reims et les Rémois aux XIII^e et XIV^e siècles*, Paris, Picard, 1979, p. 489.

¹⁸ R. MOUJARDET, «Recherches sur les institutions municipales de Bourges au Moyen Age», *Mémoires de la société des antiquaires du Centre*, 1936-37, XLVII^e vol., (1938).

¹⁹ G. ESPINAS, *Les finances de la commune de Douai*, Paris, Picard, 1902, p. 33, n. 2 utilisant notamment l'étude de Warnkönig sur Gand.

réglementation de ces exactions au sens strict du mot²⁰. Or, quand un tel règlement intervient sous la forme d'un abonnement, c'est-à-dire la perception annuelle d'une somme fixée une fois pour toutes, très souvent les notables de la communauté contractante, (les *boni homines*) et naturellement aussi tous les procureurs, échevins, jurés et consuls qui sont les intermédiaires entre le seigneur et la communauté des habitants sont impliqués dans sa répartition et sa levée comme dans le règlement des litiges que ces opérations peuvent susciter²¹. Est-ce la raison pour laquelle le mot *taille* a été très souvent employé pour désigner ensuite l'impôt direct levé par les villes? Quoi qu'il en soit, par ce biais, quantité de communautés, rurales aussi bien qu'urbaines du reste, se trouvait engagée dans la levée d'impôts directs de répartition. Pratique qui en rencontrait une autre, très habituelle aussi: la collecte faite pour la gestion d'oeuvres communes. Avant même qu'une communauté se constitue en droit ou en fait et prenne conscience de ses intérêts, des associations de statut divers: guildes, confréries ou charités, se rencontrent au sein de la population, dont les dirigeants se font ordonnateurs et répartiteurs de collectes pour le bien de leur groupe²². Il s'agit dans la plupart des cas d'oeuvres publiques (*opera publica*) à but charitable, beaucoup plus rarement de remparts. De là aussi la confusion qui se fait souvent dans ces premiers temps entre ces confréries et les communes ou consulats qu'elles précèdent. En Bas-Languedoc, par exemple, dans les agglomérations rurales, la municipalisation suit la gestion d'oeuvres charitables et hospitalières assurée par leurs fondateurs ou par des confrères²³. Le cas des consulats urbains n'est pas foncièrement différent, ainsi celui de Narbonne²⁴. La gestion du fonds des orphelins dans nombre de villes du Nord pourrait donner lieu à semblable remarque.

²⁰ E. MAGNOU-NORTIER, «A l'origine de l'essor urbain et villageois: le rôle de la fiscalité et de la paix (XIe-XIIe s.)», dans *Les origines des libertés urbaines*, Rouen, Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public, 1990, pp. 143-159.

²¹ A Blois dans la chartre de 1196, mention des *boni viri*, comme juges des litiges provoqués par la collecte des cinq sous, de cens abonnés, régime qui s'étend aussi à Romorantin, Châteaudun, Les Montils et Clermont-sur-Oise, J. SOYER, *Etude sur la communauté des habitants de Blois*, Paris, Picard, 1894, pp. 26-28..

²² CH. PETIT-DUTAILLIS *Communes françaises... op.cit.* p. 26, citant R. GRAND, «La genèse du mouvement communal en France», *Rev. historique de droit fr. & étr.*, 4e série, XX, 1943.

²³ M. BOURIN-DERRUAU, *Villages médiévaux en Bas-languedoc. Genèse d'une sociabilité (Xe-XIve siècle)*, 2 t., Paris, L'Harmattan, 1987, t.I, pp. 301-304.

²⁴ J. CAILLE, «Le consulat de Narbonne, problème des origines.», *Les origines... op. cit.*, pp. 243-263.

Que l'on puisse passer de ces libres collectes à objectif limité, à d'autres plus larges dans leur définition, sans qu'il y ait commune ou consulat institués, c'est ce que l'exemple de Châteauneuf-lès-Tours montre bien. Les chanoines de Saint-Martin, seigneurs du lieu, s'étaient toujours farouchement opposés à toute velléité de leurs sujets de créer une commune, mais ne virent pas de difficulté à leur concéder une charte en 1181 où se trouvait ratifié le droit exercé par dix prudhommes, chargés d'assurer les dépenses courantes de la communauté urbaine; l'on y lisait aussi que les autres bourgeois devaient jurer d'y contribuer sans contestation²⁵.

Ces faits si variés ne nous introduisent pas encore dans le cadre d'une fiscalité organisée. Ils montrent simplement que la gestion commune de caisses particulières, la perception et la répartition de tailles seigneuriales, l'appel ponctuel à la collecte pour la gestion d'oeuvres d'intérêt public sont, dès le XIIe siècle, des pratiques familières, qui n'exigent aucune autorisation préalable et ne requièrent pas que la communauté qui s'en charge jouissent de la personnalité morale. Il faut aussi observer que ces ressources comme les recettes domaniales, de quelque origine qu'elles fussent, ne pouvaient répondre qu'à des charges ordinaires ou courantes. Les rares comptes conservés montrent qu'il s'agit pour l'essentiel de frais de gestion ou de procès, de pensions versées aux hommes de loi et de ces dépenses de représentation que constituaient les déplacements de dirigeants ou les cadeaux aux puissants; les exemples pris à Reims ou à Calais le montrent bien²⁶.

III. L'apparition des finances extraordinaires au XIIIe siècle.

Quelles qu'aient pu être les recettes ordinaires d'une communauté, elles furent toujours beaucoup trop faibles pour faire face aux charges extraordinaires, (les *munera extraordinaria* des juristes) qui se multiplient au cours du XIIIe siècle. Les exigences nouvelles des princes en sont la principale cause. Ceux-ci, en effet, étendent d'autant plus volontiers leur protection aux villes qu'ils entendent bien la faire payer bon prix et qu'ils

²⁵ *Actes de Ph. Aug.*, t. I, p. 41.

²⁶ P. DESPORTES, *Reims... op. cit.* p. 516 ss.

les prennent comme des bonnes villes: points d'appui pécuniaire et militaire. Tout peut servir à ces fins: le service d'ost ou ses équivalents, l'aide féodale et spécialement au temps de Saint-Louis celle que justifie la croisade. Pour faire face à ces demandes, les villes ont recours à la taille, pratique familière même dans les plus petites communautés, comme les consulats de villages du Bas-Languedoc, et qui n'exige, on l'a vu, aucune autorisation préalable²⁷. En l'occurrence il s'agit bien de fiscalité; l'impôt direct est levé par les représentants qualifiés de la communauté; il est obligatoire et général, mais évidemment, comme la charge qui le motive, temporaire et spécial. Ces tailles peuvent être très fréquentes, tous les deux ou trois ans à Reims, entre 1300 et 1330²⁸, surtout si aux demandes d'aide des princes s'ajoutent des fortifications à entretenir. Mais il s'agit le plus souvent d'une fiscalité intermittente et l'on ne fonde rien de solide là dessus, pas même la permanence d'une communauté. Comme le dit Albert Rigaudière à propos de celle de Saint-Flour «tout au long du XIIIe siècle... elle ne connaît d'existence propre et autonome que dans des cas particuliers, face à des événements imprévus, qui touchent l'intérêt de tous»²⁹.

Couvrir par la levée d'une taille une charge extraordinaire présente aussi d'autres inconvénients. Alors que la demande est toujours soudaine et urgente, la collecte qui est faite pour y répondre requiert une série d'opérations longues et pleines d'aléas: prise de décision, assiette, répartition, liquidation et recouvrement. L'emprunt ne présente aucun de ces inconvénients. Pourtant, si la communauté urbaine n'a pas de personnalité reconnue, il ne peut être contracté par les dirigeants qu'en leurs noms propres et gagé sur leurs biens personnels. Quand il ne s'agit pas d'un emprunt forcé, autre forme de la collecte, c'est donc nécessairement une affaire limitée qui doit se solder entre notables amis³⁰. Une communauté instituée ignore ces limites; elle peut emprunter à sa guise et de plusieurs manières. Le recours aux fonds des orphelins qui jouent le rôle d'une caisse des dépôts est fréquent dans toutes les villes du Nord et de Flandre qui en

²⁷ M. BOURIN-DERRUAU, *Villages médiévaux... op. cit.* p. 316-320.

²⁸ P. DESPORTES, *Reims... op. cit.* p. 520.

²⁹ A. RIGAUDIÈRE, *Saint-Flour, ville d'Auvergne au Bas Moyen Age, Etude d'histoire administrative et financière*, Paris, PUF, 1982, p. 109.

³⁰ P. DESPORTES, *op. cit.* p. 521.

disposent, à Calais comme à Douai ou à Lille³¹. Il est possible aussi de recourir aux professionnels du prêt sur gages, Lombards et Cahorsins, mais comme à Calais, pour de petites sommes, en cas d'extrême urgence et à très court terme, étant donné les taux extravagants des intérêts qui peuvent monter jusqu'à 43%. Dans les Midi, si l'on en croit Mme Bourin-Derruau, c'est bien le seul recours, car le crédit y est plutôt rare. Dans tout le Nord-Ouest au contraire il existe un véritable marché financier³². Calais par exemple peut emprunter, soit à terme avec un intérêt plus ou moins masqué dans les termes de l'obligation, au taux courant de 14 à 20%, soit par émission de rentes viagères ou perpétuelles, mais rachetables. Metz à l'est, Arras surtout à l'ouest sont les centres actifs de ces opérations et les patriciats urbains, tel celui de Reims, placent volontiers leurs capitaux en rentes sur les villes³³.

Ce recours systématique à l'emprunt aboutit cependant à une autre forme de fiscalité extraordinaire. Les prêteurs exigent un gage solide. Le service et l'amortissement des rentes ne peuvent être garantis par des tailles aléatoires, mais seulement par la levée de droits permanents sur la consommation, les accises, comme l'on dit dans les villes du Nord. Mais du même coup l'imposition devient permanente, et de surcroît, pesant sur les ventes et le transit des marchandises, elle ne peut être mise en place sans l'autorisation de l'autorité régulatrice des marchés et du commerce, c'est-à-dire, celle du prince territorial.

Bref, la place grandissante prise par les finances extraordinaires dans les villes au XIIIe siècle, qu'elles soient dues à des charges militaires nouvelles ou des demandes d'aide princière, entraîne du Nord au Midi l'apparition d'une ébauche de fiscalité, non moins extraordinaire. Elle se fonde au Nord de la Seine, pour les villes qui peuvent avoir accès au marché des capitaux, sur l'emprunt et l'impôt indirect, pour toutes les autres, sur la taille. Dans le Midi même, la fréquence de ces levées directes amène dans un souci d'équité, mais non moins de stabilité et d'efficacité de l'institution, l'établissement de livres d'estime pour la perception de taxes assises en

³¹ D. CLAUZEL, *Finances et politique à Lille pendant la période bourguignonne*, Westhoek éd., édition du Beffroi, 1982, p.181 où l'on voit qu'il s'agit de prêts à court terme. A Bruges, c'est le contraire, R. DE ROOVER, «Les comptes communaux et la comptabilité communale à Bruges», dans *Finances et comptabilité... op. cit.* pp. 86-107.

³² G. BIDGWOOD, *Le régime juridique et économique du commerce de l'argent dans la Belgique du moyen âge*, 2 vol. Bruxelles, 1921-22.

³³ P. DESPORTES, *Reims... op. cit.*, notamment p. 445 (carte très suggestive) et pp. 449-452.

porportion de la fortune déclarée. A Albi, dans une époque de tension en 1236 et 1245, la ville acquiert le droit de répartir ainsi la collecte³⁴; en Bas-Languedoc, même dans les consulats de village le système des estimates et de l'allivrement (l'imposition au sou la livre) est général vers 1330.

L'établissement de cette fiscalité extraordinaire soulève cependant de graves difficultés. Son caractère imprévisible, le fait que la décision appartienne exclusivement aux notables en place qui ne rendent compte qu'à eux-mêmes d'une gestion à la fois monopolisée et secrète, suscitent de violents conflits sociaux³⁵. Il ne s'agit pas là du reste d'une lutte de classe qui opposerait le prolétariat aux détenteurs du capital, comme l'on a été tenté longtemps de le croire, mais d'un conflit essentiellement politique qui dresse contre les puissants, non pas les pauvres, insolubles, mais les «moyens» (les *mediocres* des textes latins) qui sont soumis à la domination et à l'exploitation fiscale des patriciens. Le parti pris par ces victimes de l'injustice fiscale pour résister à leurs oppresseurs ne manque pas de piquant, puisqu'ils demandent l'arbitrage du prince, celui-là même dont les demandes ont provoqué la levée des tailles qui les blessent. Mais c'est au nom du maintien de la paix que celui-ci intervient. Ainsi s'explique notamment les ordonnances prises par Saint-Louis en 1260; pour réprimer les abus, il soumet les villes de son domaine au régime de l'autorisation préalable en matière d'emprunt et d'impôt indirect; il les oblige également à tenir des comptes soumis à la vérification de sa cour, décision momentanément appliquée, mais qui resta sans suite³⁶. De même son frère, Alphonse de Poitiers, promulgue deux ordonnances en 1260 et 1263 pour ordonner la rédaction de livres d'estime préalables à la levée des tailles dans les villes de son apanage³⁷.

³⁴ D. NEIRINCK, «Les impôts directs communaux à Albi du XIIIe siècle au milieu du XVe siècle (calcul, composantes, évolution)», *Etudes sur la fiscalité au Moyen Age, Actes du 102e congrès national des sociétés savantes, Limoges, 1977*, section de philologie et d'histoire jusqu'à 1610, Paris, Bibliothèque nationale, 1979, t.I, pp.135-149.

³⁵ Sur ces conflits PH. WOLFF, «Les luttes sociales dans les villes du Midi français, XIIIe-XVe siècle», *Annales, économies, sociétés, civilisations*, 2e année, 1947, pp. 443-54 et A. LEGUAL, «Les troubles urbains dans le nord de la France à la fin du XIIIe siècle et au début du XIVe siècle», *Revue d'histoire économique et sociale*, vol. 54, 1976, pp. 281-303.

³⁶ Interpétation et datation nouvelles de ces ordonnances dans W.C. JORDAN, «Communal Administration in France, 1257-1270; Problems discovered and salutations imposed», *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. LIX/ 2, 1981, pp. 292-313. C'est l'origine des comptes mentionnés plus haut, n.10.

³⁷ PH. WOLFF, *Les estimates toulousaines du XIVe siècle*, Toulouse, 1956, pp. 24-25.

Et l'on aurait aucune peine à trouver semblables dispositions prises par le comte de Flandre. Philippe de Beaumanoir, le juriste qui rédige ses *Coutumes de Beauvaisis* vers 1280, fait fort bien le point sur cette situation. Il consacre un long développement aux problèmes fiscaux urbains. Après avoir évoqué la levée des tailles comme un fait général et banal dans les villes, quel que soit leur statut, il rappelle qu'elle est une cause de discorde en leur sein et finalement fait un devoir à leurs seigneurs d'intervenir pour introduire un minimum de justice fiscale entre pauvres et riches³⁸.

Et pourtant en dépit de ces louables efforts, cette fiscalité extraordinaire chaotique aboutit à la fin du siècle à une triple faillite, financière, sociale et institutionnelle. Faillite parce que dans les villes du Nord, les emprunts s'ajoutent les uns aux autres, la dette, flottante ou consolidée, grossit sans cesse, la maltôte (autre désignation des impôts indirects) ne suffit plus à l'amortir et il faut, comme à Calais, lui ajouter de lourdes collectes. Or les tailles, au Midi comme au Nord, rendent peu, avec beaucoup de retard, ne couvrent pas les charges et se multiplient à l'excès. Crise sociale, parce que l'endettement grandissant ici, l'injustice des tailles là, l'obscurité de la gestion des finances partout, entraînent la rébellion des classes moyennes dressées contre le régime oligarchique des échevinages ou des consulats. Crise institutionnelle enfin, car dans le Nord, tout au moins, il arrive souvent que les simples habitants en viennent à demander l'abolition de la commune et le retour à la gestion prévôtale du seigneur. Les libertés urbaines sont alors compromises par les déficiences d'une fiscalité extraordinaire sans règle ni clarté.

IV. L'établissement de la fiscalité urbaine.

Le temps des octrois croisés

La pression des princes et monarques féodaux du XIII^e siècle, qui avait provoqué la naissance d'une fiscalité si désordonnée, cède le pas au XIV^e à celle de l'Etat moderne en gestation qui la rend encore plus lourde et plus fréquente. Les campagnes continuelles de Philippe IV le Bel contre les

³⁸ PH. DE BEAUMANOIR, *Les coutumes de Beauvaisis*, éd. Salmon, Paris, 1899, t.II, § 1520-1526.

Flamands, sa guerre contre Edouard Ier d'Angleterre, les conflits répétitifs qu'elle engendre en Aquitaine au temps de ses successeurs, puis, en 1337, l'ouverture de la guerre de Cent Ans sont la cause de toutes les improvisations fiscales. Une nouvelle période s'ouvre de 1285 à 1355, que l'on a pu désigner comme celle de la «préparation à l'impôt»³⁹. C'est pour la défense du royaume que le roi tire d'abondants profits des incessantes mutations monétaires, cherche à faire payer la maltôte sur les ventes dans le royaume tout entier, instaure une gabelle sur le sel en 1341 et lève des subsides exceptionnels répartis par feux (les fouages). Singulières innovations, mal fondées en droit en dépit des subtilités de la doctrine, qui ne peuvent être provisoirement acceptées que si les états consultés en font l'octroi, les états, c'est-à-dire au premier chef les bonnes villes dont l'avis est prédominant dans les assemblées. Chaque levée est à son tour l'objet de longues négociations au terme desquelles le roi, à son tour, octroie aux villes qui le demandent le droit de lever une maltôte ou de percevoir une taille, soit pour solder leur quote-part du subside de guerre, soit pour relever leurs murailles protectrices⁴⁰. Et plus la guerre dure et s'aggrave, plus ces tractations deviennent fréquentes.

Le pas décisif: 1355-1360

Il convient maintenant de rappeler brièvement une série d'évènements qui ont joué un rôle capital dans cette histoire: la reprise des hostilités en 1354 après quatre ans de trêves, la sévère défaite subie à Poitiers le 19 septembre 1356 par le roi Jean le Bon et sa captivité, la diffusion foudroyante dans un royaume sans défense de bandes guerrières, dénommées «grandes compagnies», la paix de Brétigny-Calais (24 octobre 1360) et la mise à la charge de tous les sujets de l'énorme rançon du roi, la reprise de la guerre enfin en 1368. Alors toutes les bonnes villes se trouvent brutalement placées devant l'obligation de se fortifier, quand elles ne l'étaient pas, de rénover complètement leur appareil défensif, quand il existait déjà. Des communautés se constituent, là où il n'y en avait pas, ou bien elles se reconstituent afin de

³⁹ F. LOT et R. FAWTIER, *Histoire des institutions françaises au Moyen Age*, Paris, PUF, 1958, t.II *Institutions royales*, pp. 201-238.

⁴⁰ Nombreux exemples révélateurs dans J.B. HENNEMAN, *Royal Taxation in fourteenth century France. The development of war financing, 1322-1356*, Princeton, 1971.

trouver les ressources nécessaires à leur mise en défense. Ne pouvant compter nulle part sur leurs recettes ordinaires, elles attendent tout de l'impôt, qu'elles lèvent sous toutes ses formes possibles: taille de répartition, taxes sur le mouvement des marchandises, droits sur les ventes et spécialement celle du vin, prélèvement sur le capital immobilier même. Il serait vain ici d'entrer dans le détail des mesures particulières qu'impose l'extrême diversité des situations locales, d'autant que les aperçus généraux ne manquent pas⁴¹. Il suffit d'observer ici que le fait majeur n'est pas ce recours à divers modes d'imposition auxquels le développement des finances extraordinaires avait donné des précédents au XIIIe siècle, mais bien sa généralisation. Au cours de la deuxième moitié du XIVe siècle toutes les villes françaises de quelque importance entrent ainsi dans la voie de la fiscalité. Leur véritable histoire financière commence là, et donc aussi leurs archives.

Rien de nouveau non plus dans le fait que, selon un droit public déjà bien établi, les impositions indirectes ne puissent être levées sans un octroi explicite du roi, lequel l'accorde très aisément, mais toujours pour une durée limitée, en requérant l'assentiment de la communauté et en rappelant bien leur affectation aux travaux de fortification. En matière d'impôts directs, au contraire, la jurisprudence change. Les communautés, quel qu'ait été leur statut, naguère finançaient librement ainsi leurs oeuvres communes. A la fin du XIVe siècle, la Chambre des comptes du roi fait prévaloir le principe qu'elles doivent être habilitées à le faire sous le contrôle des officiers royaux. Ce qui le montre bien, c'est le cas d'Orléans où des élus municipaux sont condamnés pour avoir levé des tailles, pourtant conformes aux usages antérieurs, mais où des lettres de rémission obtenues à ce propos, en instituant légalement une communauté d'habitants, leur en confèrent le droit sous contrôle⁴².

Pourquoi ce changement de jurisprudence? C'est que l'Etat, sortant des expédients, était dans le même temps en train de créer sa propre fiscalité, fondée sur le fouage, la gabelle du sel et les aides perçues sur les ventes. Les deux fiscalités, centrale et locale, également motivées par le poids de la

⁴¹ A. RIGAUDIÈRE, «Le financement des fortifications urbaines du milieu du XIVe siècle à la fin du XVe siècle», dans *Gouverner la ville au Moyen Age*, Paris, Anthropos, 1993, pp. 417-497. Ph. CONTAMINE, «Les fortifications urbaines en France à la fin du Moyen Age: aspects financiers et économiques», *Revue historique*, 527, 1978, pp. 23-47.

⁴² Bibliothèque nationale, ms.fr. 11988, charte de la ville d'Orléans, 8 mars 1385.

guerre, ne pouvaient d'abord que se concurrencer. Dans les années 1360, les gens du roi tendent même à interdire la fiscalité urbaine, quitte à ristourner aux villes pour leurs fortifications une partie des fonds collectés par les impôts d'Etat⁴³. Cependant, au cours du règne de Charles V, tandis que l'état de guerre chronique rendait la fiscalité royale permanente, bien que toujours extraordinaire, peu à peu s'établissait un régime cohérent de complémentarité entre les deux systèmes, dont on peut dire qu'il trouve sa forme achevée dès la fin du XIVe siècle.

Une fiscalité urbaine organisée

La première caractéristique de cette fiscalité urbaine rénovée, c'est qu'elle repose sur une distinction claire entre ordonnancement et paiement des dépenses. Alors que le fait était très rare dans le siècle précédent, désormais partout, dans les villes, l'on voit apparaître un ou plusieurs receveurs ou trésoriers, chargés uniquement de gérer sur mandat les recettes et les dépenses, soit en tant que membres du groupe des édiles et renouvelés annuellement comme eux, soit, beaucoup plus rarement, comme officiers salariés, à l'instar du clerc-greffier.

Cette clarification institutionnelle est évidemment liée à un autre trait marquant de la fiscalité urbaine: la tenue régulière de comptes rendus régulièrement et publiquement. C'est la fonction dévolue partout à une commission composée de notables du lieu, anciens magistrats municipaux souvent, qui siège toujours en présence du représentant local du pouvoir royal; ses décisions se passent de toute sanction de la Chambre des comptes du roi.

La comptabilité, elle-même, se perfectionne au cours des années et, à la fin du XVe siècle, dans l'immense majorité des villes, elle est unifiée et tenue en deux parties, recettes et dépenses, chacune ventilée par chapitres.

De plus en plus clairement, les ressources des villes reposent sur l'impôt indirect, qui représente toujours au moins les deux tiers des rentrées. La levée de tailles, constante de la part de l'Etat, devient au contraire dans les bonnes villes un moyen auquel on répugne d'user. Il en va de même

⁴³ Sur cet aspect des choses et la décision générale prise à cet effet en 1367, B. CHEVALIER, *Tours, ville royale...*, Paris-Louvain, 1975, pp. 95-98.

pour l'emprunt qui avait naguère mené à la ruine tant de communes du Nord; c'est un expédient auquel il est très peu fait usage et toujours sous la forme d'une dette flottante. Il est même permis d'être plus précis. L'imposition indirecte, du Nord au Sud, se simplifie dans la mesure où elle porte essentiellement sur la consommation du sel et surtout sur la taxation de la vente du vin au détail, par le moyen, non d'une augmentation du prix de la boisson, mais d'une réduction de la mesure utilisée pour le servir. Cet «apetissement» des mesures est vraiment l'impôt municipal-type du Nord au Midi. Quant aux dépenses, l'entretien des fortifications en constitue le principal poste tout au long du XVe siècle. Par là la fiscalité urbaine, bien que permanente en fait, garde encore son aspect spécial et extraordinaire, ce que l'Etat royal ne manque jamais de rappeler à chaque renouvellement des octrois sur lesquels elle repose entièrement.

Pour conclure cependant, l'on doit diminuer la portée d'une telle observation. Par le simple fait que la comptabilité soit unifiée, les recettes ne sont plus affectées et servent tout autant à la couverture des dépenses courantes et à la réalisation de grands travaux d'urbanisme qu'à l'entretien des murs d'enceinte. Quant à la précarité et à la dépendance introduite par l'obligation de recourir à l'octroi royal, il ne faut pas non plus s'y tromper. Jamais refusé, parfois concédé à perpétuité, l'octroi est la manifestation d'un droit public que nul ne conteste plus dans le royaume. Le droit d'imposer appartient au souverain et à lui seul; nul ne peut l'exercer sans une délégation expresse de sa part.

Après deux grands siècles de gestation obscure, aléatoire et périlleuse, la fiscalité urbaine en France a trouvé dès la fin du XIVe siècle une assise solide et claire. Elle l'a trouvée grâce à un état de guerre chronique, mais elle s'est finalement affranchie de ce caractère d'exception. Pendant trois siècles au moins, et jusqu'à la période des guerres civiles de la fin du XVIe siècle, les bonnes villes du royaume ont bénéficié de finances saines et équilibrées, grâce à une fiscalité bien organisée et au total légère à supporter par le contribuable.