

The logo for the journal 'Liame' features the word 'Liame' in a blue, sans-serif font, positioned to the right of a light beige rectangular background.

## **Liame**

Histoire et histoire de l'art des époques moderne et contemporaine de l'Europe méditerranéenne et de ses périphéries

**23 | 2011**

**Les assemblées représentatives (XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)**

---

# Les États de Bretagne au carrefour des pouvoirs

Jean Quéniart

---



### **Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/liame/140>

DOI : 10.4000/liame.140

ISSN : 2264-623X

### **Éditeur**

CRISES - Centre de Recherches Interdisciplinaires en Sciences Humaines et Sociales de Montpellier

### **Référence électronique**

Jean Quéniart, « Les États de Bretagne au carrefour des pouvoirs », *Liame* [En ligne], 23 | 2011, mis en ligne le 19 juillet 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/liame/140> ; DOI : 10.4000/liame.140

---

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.



Les contenus de *Liame* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# Les États de Bretagne au carrefour des pouvoirs

Jean Quéniart

---

- 1 Comprendre les rapports de pouvoir en Bretagne et la place qu'y tiennent les États de la province exige de rappeler d'emblée les circonstances et les conditions de son union à la France<sup>1</sup>. Le traité de 1532, qui la scelle, est l'aboutissement d'un long processus de plus de quarante ans qui donne le duché de Bretagne au fils aîné de François I<sup>er</sup> et de sa première épouse défunte, Claude de France, elle-même fille d'Anne de Bretagne. Il confirme à la province un certain nombre de privilèges et de libertés, déjà rappelés en 1499 lors du contrat de mariage entre Anne de Bretagne et Louis XII : le plus important, dont on se réclamera jusqu'à la Révolution, est l'impossibilité d'imposer aux Bretons une levée financière sans leur approbation. L'équilibre institutionnel garant de ces droits repose sur deux organismes : tous deux sont hérités de la période ducale ; mais l'incorporation au royaume en modifie l'organisation ou la fonction.
- 2 Quoique centrée ici sur les États provinciaux, une réflexion sur les pouvoirs, à la fois au sein de la province et dans leurs rapports à l'État monarchique ne peut faire l'économie de quelques mots sur le Parlement, un des plus turbulents de France au XVIII<sup>e</sup> siècle. En matière de justice, les ducs n'avaient pas créé de haute cour permanente, mais de simples instances périodiques. Le dernier duc, François II, avait cependant institué deux cours rivales, dont une première forme de Parlement, sans lui donner de caractère permanent. En 1554, le roi crée le Parlement de Bretagne, mais il y distingue deux catégories d'offices, respectivement destinées aux Bretons et aux non-Bretons : la première est monopolisée par la noblesse provinciale, mais la seconde facilite l'implantation en Bretagne des hommes du roi, tels que la branche bretonne des Fouquet à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle. Cet entrisme n'a eu d'influence que durant un laps de temps relativement court : moins d'un siècle plus tard, les ventes d'offices, l'implantation foncière et seigneuriale des nouveaux venus dans la société locale auront aboli de fait cette distinction. Le Parlement de Bretagne exerce la justice au nom du roi ; mais il est aussi, comme ses homologues, une instance de pouvoir : l'organisation hiérarchisée des justices royales et les fonctions administratives qui lui reviennent lui donnent une autorité sans précédent et longtemps

sans équivalent sur la société bretonne. Enfin, le Parlement va fonctionner, notamment dans les périodes où il exerce de fait le droit de remontrance, comme un moyen de protection de la province ou de ses élites sociales, dont le ressort coïncide exactement avec les limites de la province, ce qui n'est pas complètement anodin en termes d'identité. Sur ces plans, administratif et politique, il est selon les moments et les situations le rival ou l'allié de la seconde grande institution locale, les États de Bretagne.

- 3 L'origine des États de Bretagne, qui prennent ce nom au début du XV<sup>e</sup> siècle, reste obscure : ils ne sont au départ qu'un élargissement momentané et irrégulier de l'ancienne Cour ducale par l'adjonction, d'abord conjoncturelle, puis régulière, de députés des villes. Jusqu'en 1576 ce sont des assemblées minuscules, qui réunissent habituellement, tous ordres confondus, quelques dizaines de députés ; le nombre des nobles dépasse rarement une quinzaine de grands seigneurs. Les sessions sont en général annuelles ; leur principal rôle est le vote des fouages et d'autres taxes, procédure purement rituelle et symbolique, puisque leur montant ne peut être modifié ni par le roi ni par l'assemblée : le nombre des « feux » – foyers fiscaux qui, en Bretagne, n'ont rien à voir avec le foyer réel – a en effet été fixé une fois pour toutes, et se trouve complètement déconnecté de l'évolution démographique ; et l'imposition par feu, stabilisée dès l'époque de François I<sup>er</sup>, demeurera au même niveau jusqu'à la Révolution française. Seules quelques grandes familles nobiliaires, qui veulent rester en vue du pouvoir, ont un relatif intérêt à y assister. Dans une société fortement dominée – elle le restera jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, et même au-delà – par la noblesse rurale, la réalité des pouvoirs n'est pas là : la hiérarchie politique et sociale reste pour l'immense majorité d'origine féodale et foncière.
- 4 C'est donc, sans paradoxe, le pouvoir royal qui, en raison plus précisément de ses besoins d'argent, donne peu à peu aux États de Bretagne une autorité politique et un pouvoir économique tout à fait nouveaux. La fonction principale des États, aux yeux du roi, est de consentir le vote de subsides : mais chaque nouveauté, chaque alourdissement oblige, en raison du traité de 1532, à obtenir leur consentement. La question est posée dès 1551 à propos des projets d'Henri II, qui cherche à ajouter un nouveau droit sur les importations et les exportations de marchandises. Cette redevance, très impopulaire, est rachetée par les États. La négociation engagée et conclue à cette date fixe le modèle des relations entre la Couronne et les États jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. À plusieurs reprises, dès ce même demi-siècle, les États achètent l'exemption de nouvelles taxes en échange de revenus produits par d'autres impôts, mais – la précision est essentielle – de leur choix. Le mode opératoire est identique lorsque le roi, en 1582, en 1616, crée de nouveaux offices, autre moyen pour trouver de l'argent ; les États, comme pour une taxe nouvelle, les rachètent, mais ils utilisent également à cette fin le produit de taxes qu'ils ont eux-mêmes choisies. Il en va de même pour des sommes demandées par le roi pour racheter ses domaines aliénés, ou pour des dépenses militaires. Cette série d'accords ponctuels, au schéma identique, aboutit à transformer les exigences jusqu'alors ciblées de la monarchie en la demande d'une somme forfaitaire, sans que la finalité en soit précisée. Ce gauchissement ne devient habituel que vers 1620 : c'est à partir de cette période qu'on parle de « don gratuit », plutôt que de secours extraordinaire.
- 5 Le vote du « don gratuit » – en général le premier ou le second jour de la session des États – est en général devenu une formalité rituelle. Il faut un état de tension extrême entre les commissaires du roi et les États, comme en 1717, pour que ce vote soit suspendu. Mais il s'agit là d'une posture tactique, très momentanée, dans une situation conflictuelle exceptionnelle. Les États ne peuvent échapper à l'impôt : mais – c'est là le point capital –

ils le versent eux-mêmes et en contrôlent non seulement l'assiette, mais la répartition. Le roi y trouve plusieurs avantages : il allège sa propre administration financière ; et ces subsides – ce fut un élément de la négociation, évidemment très important pour une monarchie souvent à court d'argent – lui sont payés par avance. En échange de ce don d'argent, les États choisissent leur mode d'imposition, les produits taxés, et le niveau de taxation. Jusqu'alors défenseurs des privilèges bretons, les États se transforment ainsi en défenseurs, au sein de la province, d'intérêts spécifiques, d'intérêts économiques et politiques bien réels.

- 6 L'intérêt général des Bretons y trouve cependant son compte. Car cette province, depuis peu réunie au royaume, bénéficie d'un régime fiscal privilégié, et les États en sont dans la durée les défenseurs sourcilleux. Au-delà des circonstances et conditions de l'union de 1532, sa mise en place s'ajoute à la conjoncture difficile de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle : les guerres de la Ligue ont en effet provoqué un fort endettement, dont les effets se font sentir jusque dans les années 1620. En 1598, les États doivent faire face au remboursement des emprunts consentis par des notables et au paiement de sommes dues au roi (pour couvrir notamment le montant des coûteux accords conclus avec les chefs de la Ligue en Bretagne). Ils parviennent à garantir à la Bretagne un prélèvement étatique plus faible que dans les provinces voisines et, globalement, que dans l'ensemble du royaume. La Bretagne, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, paie peu d'impôts au roi : le vieil impôt par feu, définitivement figé au XVI<sup>e</sup> siècle à un montant devenu extraordinairement bas, ne correspond plus du tout à la démographie de la province, en forte expansion jusqu'aux années 1670. La menace d'une révision générale du nombre des feux, paroisse par paroisse, brandie comme un moyen de pression sous Henri IV, aurait été catastrophique pour les intérêts de la Bretagne, si, du moins, on avait pu la réaliser ; elle devient inutile avec le don gratuit, qui n'a plus d'extraordinaire que le nom. La Bretagne, de plus, ne paie pas la gabelle.
- 7 Cette sous-imposition contribue sans doute à l'absence, jusqu'en 1675, des émeutes antifiscales que connaissent dans la première moitié du siècle tant d'autres provinces ; elle permet surtout de maintenir un prélèvement seigneurial particulièrement élevé, au bénéfice de la noblesse, particulièrement surreprésentée, on va le voir, aux États. La concurrence entre prélèvements royaux et seigneuriaux amène d'ailleurs parfois les États à s'opposer aux agents du roi dans des causes qui ne concernent qu'indirectement les intérêts de leurs membres. En 1628, ils s'opposent par exemple aux exactions et réquisitions de troupes envoyées en Bretagne, qui provoquent de violentes réactions paysannes dans le diocèse de Saint-Brieuc. Ils font à cette occasion cause commune avec les paysans contre l'armée royale, tout en soulignant cependant eux-mêmes le caractère exceptionnel de leur prise de position.
- 8 L'assiette de l'impôt, fixée à partir des années 1580, est par elle-même déjà très significative des forces en présence au sein des États. Les droits nouveaux établis en 1582 évitent de taxer les grains et les toiles de lin, sources de revenus essentielles dans l'Ouest de la Bretagne. Le principal support de l'impôt indirect – et il le reste au XVII<sup>e</sup> siècle – est la consommation du vin ; mais les modalités de sa taxation, qui ont très souvent varié, frappent davantage la vente et la consommation au détail, épargnant ainsi relativement les plus riches. Les États ont donc choisi d'affranchir les propriétaires fonciers, chez qui la noblesse, comme le monde seigneurial, sont très fortement représentés ; outre la création de nouveaux offices, l'interdiction momentanée d'exporter les grains fait d'ailleurs partie

des moyens de pression de la monarchie pour obtenir les subsides qu'elle exige. Ils ont en revanche choisi d'imposer la petite et moyenne bourgeoisie.

- 9 L'arbitrage des États quant au mode d'imposition leur donne une importance toute nouvelle ; elle se traduit lors des sessions, de plus en plus longues, par le gonflement des effectifs. L'intérêt augmente brusquement à la fin des années 1570, et plus encore au XVII<sup>e</sup> siècle, quand les États commencent à voter d'importantes sommes au roi et à choisir les moyens d'obtenir les rentrées fiscales équivalentes. Soulignons, cependant, que les enjeux n'opposent pas simplement la monarchie aux États : ils sont également internes aux États eux-mêmes, et aux rapports entre les différentes composantes de la société. Le fort endettement des villes permet ainsi aux États, dominés on va le voir par la noblesse, de s'immiscer dans leurs affaires : en 1613, comme on l'a indiqué ci-dessus à propos des octrois, le roi oblige les villes à obtenir l'approbation de cette institution pour la création ou le renouvellement de taxes, y compris pour les plus exceptionnelles. À partir de cette date, la perception des octrois, qui constituent leur principale recette, doit être approuvée, lors de leur renouvellement tous les 6 ou 9 ans, par les États. Les villes ont donc tout intérêt à y envoyer des députés : aussi le nombre des villes représentées, qui ne dépassait pas la quinzaine, double-t-il très rapidement au XVII<sup>e</sup> siècle.
- 10 La représentation du Tiers ne sera définitivement précisée qu'en 1687 : elle se limite alors « aux députés des communautés de Bretagne », soit 40 villes à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, et 42 après adjonction de Lorient en 1738 et de Port-Louis en 1742, à la veille de la Révolution. Le privilège de députer aux États est alors devenu en Bretagne le critère essentiel de distinction des villes, traduite par des modes complètement différents d'administration locale. Les représentants du clergé sont en nombre également fixé, et présents ès qualité : ont droit d'entrée aux États les évêques des neuf diocèses, un petit nombre de chefs d'abbayes et des délégués des chapitres ; l'évêque du lieu où se tient la session en est, de droit, le président.
- 11 À la différence des deux autres ordres, les effectifs de la noblesse ne sont pas limités. Tout chef de famille qui justifie – en théorie – de trois générations de noblesse peut participer personnellement aux débats. Seules en sont exclues quelques catégories d'officiers, jugées en raison de leurs fonctions comme les relais du pouvoir royal face aux États, qui se veulent la représentation de la province. Les parlementaires, notamment, ne peuvent entrer aux États, ce qui est un motif d'aigreur supplémentaire qui s'ajoutera au XVIII<sup>e</sup> siècle à la jalousie, voire à la crainte, qu'inspirera le développement des pouvoirs administratifs. Les nobles présents, compris jusqu'alors entre quelque 10 et 30 députés, sont 116 en 1576, en raison de l'enjeu particulier que constitue l'élection de députés aux États généraux ; dans la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, leurs effectifs sont presque toujours supérieurs à 75, avant de connaître un nouveau gonflement après 1650. En 1576, pour la première fois, le second ordre domine numériquement l'assemblée. La mainmise de la noblesse sur les États ne sera plus dès lors remise en question, dans un tout autre contexte, qu'à l'époque de Louis XVI. Elle est renforcée lors des sessions par l'alliance fréquente entre les nobles présents et les représentants du clergé.
- 12 Alors que le nombre des villes représentées n'a que légèrement augmenté, celui des nobles présents continuera, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, à varier dans d'énormes proportions. La tendance générale est cependant très nettement à la hausse, pour atteindre au XVIII<sup>e</sup> siècle des effectifs sans commune mesure avec ceux des époques précédentes : jusqu'en 1726, il y a rarement plus de 300 nobles présents ; en revanche, leur nombre est supérieur à 500 lors de 18 des 28 tenues des années 1728-1774, et même, à

5 reprises, à 700. La disproportion entre les ordres est patente, puisque chacune des deux autres composantes ne comprend que quelques dizaines de personnes. Ce déséquilibre peut juridiquement sembler sans effet majeur, puisqu'on vote aux États par ordre et non par tête. Mais la masse des nobles exercera au XVIII<sup>e</sup> siècle une véritable pression physique, en particulier sur les représentants du roi. À partir de 1752, à l'occasion du débat sur l'impôt du vingtième, la noblesse pratique à chaque conflit une politique d'obstruction, dont le premier effet est d'allonger fortement la durée des sessions. Réunies à l'époque dans une salle mal adaptée du couvent des Cordeliers de Rennes, où se tiennent sauf exception toutes les tenues à partir de 1732, les débats sont vite tumultueux, inaudibles même à en juger par un récit polémique sans doute rédigé dans l'entourage du duc d'Aiguillon : « à peine les présidents [des trois ordres] peuvent-ils se faire voir et encore moins se faire entendre ; cinquante voix fortes et ameutées qui crient oui et non, et souvent oui et non en même temps, y forment à leur gré les délibérations ; si quelque homme sage veut prendre la parole, il est hué par la cabale, et forcé de se taire ». Or ce climat est celui des tenues conflictuelles, celles où précisément se décident en termes de pouvoirs les avancées ou les reculs politiques.

- 13 Les pics de fréquentation sont, précisément, directement liés à des conflits plus ou moins aigus entre le pouvoir royal et les États. Sur la longue durée, ils ne font cependant qu'accentuer, dans de brusques accès de fièvre, une tendance haussière constatée dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, qui est la conséquence directe du rôle stratégique que jouent les États à partir de cette époque. Leurs fonctions peuvent s'analyser à trois niveaux : ils défendent, face au gouvernement, les privilèges, notamment fiscaux, de la province ; ils manient ou sont censés contrôler d'énormes sommes d'argent ; si le don gratuit absorbe, enfin, une grande partie des dépenses, ils choisissent par leur propre fiscalité les produits, et de ce fait dans une certaine mesure les catégories sociales qui alimentent leurs propres recettes, ou décident du recours à l'emprunt, générateur d'un endettement qu'il faudra aussi rembourser. À partir de 1732, la localisation des tenues à Rennes, dont les capacités d'hébergement et de festivités sont sans équivalent dans la province, contribuera également à cette hausse de la fréquentation. Elle s'explique, enfin, par l'importance croissante des débats politiques à partir de la Régence.
- 14 Sociologiquement, la majorité de la noblesse bretonne est composée de petits nobles, dont un nombre non négligeable, comme l'a analysé Michel Nassiet, n'est guère plus riche que des paysans un peu à l'aise, tandis que beaucoup d'autres ne peuvent économiquement rivaliser avec la bourgeoisie. Ces petits nobles sont d'autant plus attachés au privilège de l'assistance personnelle aux États. Mais ils sont aussi enserrés dans le réseau dense, et toujours particulièrement vivant en Bretagne, des relations et sujétions féodales. Au XVII<sup>e</sup> siècle et dans une large mesure encore au suivant, une quarantaine de familles dominant les États : ces familles, et en particulier les baronnies, possèdent d'importantes propriétés foncières dans toute la province et occupent les principaux offices militaires. Aux États comme dans la vie quotidienne, la petite noblesse, particulièrement abondante dans l'Ouest et le Nord de la province, fournit des clientèles à ces grandes familles seigneuriales que sont, par exemple, les Rohan, les La Trémoille, les Avaugour ou les Rosmadec. L'État peut ainsi jouer sur les clivages, les rivalités entre ces grands barons que permet l'absence d'un système unique de vassalité : en 1617, le roi impose par exemple que la présidence de l'ordre de la noblesse aux États, souvent occupée par les Rohan, revienne en alternance aux La Trémoille ; plusieurs autres familles président après 1620.

- 15 Les hommes de gouvernement, les représentants du roi n'agissent pas seulement comme les représentants d'une autorité monarchique supérieure. Ses principaux agents sont aussi des acteurs de ce système, issu du monde féodal : à l'époque de Richelieu, son cousin, Charles de Cambout, baron de Pontchâteau, est l'une des personnalités importantes de la noblesse bretonne. Il agrège au sein des États un groupe très uni de députés, nobles de Bretagne mais aussi clients du cardinal. En jouant sur différents claviers, Richelieu renforce rapidement, entre 1626 et 1630, son emprise sur la province. Le duc de La Trémoille lui est notamment assez étroitement lié. En 1629, le cardinal dépêche aussi aux États, comme commissaire principal du roi, un de ses clients les plus fiables, le prince de Condé. Mais on notera que celui-ci s'impose dans l'ordre politique et social provincial non point parce qu'il est le premier prince du sang, mais en sa qualité de premier baron présent aux États (il a en effet reçu la baronnie de Léon confisquée à Henri de Rohan à cause de sa rébellion). Richelieu tisse donc une toile de clientèle : il accroît son pouvoir en s'appuyant à la fois sur les hiérarchies locales et sur les droits du roi.
- 16 Par opportunisme, par tradition familiale ou par les fonctions occupées, il existera toujours aux États, comme d'ailleurs au Parlement, des familles plus attachées que d'autres à la monarchie. Ces clivages expliquent au XVIII<sup>e</sup> siècle l'opposition de la majorité à l'instauration, évidemment souhaitée par les représentants du roi, du vote secret à l'intérieur de l'ordre de la noblesse. La mainmise de la noblesse sur un rouage désormais essentiel des institutions bretonnes – à la fois à l'échelle de la province et dans les relations avec le pouvoir central – renforce donc par ricochet le poids de la seigneurie, restée très vivace en Bretagne jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, et des rapports de pouvoir et de dépendance qui la caractérisent.
- 17 Comprendre les rapports entre l'État et les États de Bretagne, et plus largement, la résistance de la province aux poussées de l'absolutisme exige aussi de porter l'analyse à un autre niveau des rapports de pouvoir, distinct, malgré l'ambiguïté de certaines situations, des rapports de dépendance monarchique ou seigneuriale. Il s'agit des simples protections personnelles, que le comportement de Richelieu permet d'éclairer. La dernière menace majeure se situe, précisément, sous son ministériat : les États, qui ont déjà évité en 1623, en le rachetant, la création d'un bureau des finances, sont soumis à une forte pression. Dans l'ensemble du royaume, la fiscalité directe commence à enfler rapidement. Plusieurs provinces – la Normandie, le Dauphiné, la Provence – voient leurs États périliter ou disparaître de fait. La Bretagne garde les siens, en ne les réunissant plus que tous les deux ans ; elle échappe à l'introduction des élections. Les États de Bretagne sont épargnés en raison de leur capacité à lever de l'argent et à le faire parvenir rapidement dans les caisses royales toujours à court de trésorerie. Mais, dans cette conjoncture, si difficile pour les assemblées provinciales, de l'époque de Richelieu, ils jouent non seulement de leurs capacités financières, mais aussi de leur habileté à s'insérer dans le réseau des clientèles et des protections, où le public et le privé s'entremêlent inextricablement. Comme les États, le pouvoir central sait utiliser tous les modes d'influence qu'ils soient d'ordre de la clientèle personnelle, seigneuriaux ou monarchiques.
- 18 L'attribution, en 1630, du poste vacant de gouverneur de Bretagne, est à cet égard symptomatique. Avec beaucoup d'habileté, les États pressent Richelieu lui-même de l'accepter : celui-ci, comme amiral de France et de Bretagne, compte déjà de nombreuses villes sous sa juridiction ; il s'est fait de plus nommer gouverneur de plusieurs villes importantes, comme Brest, Nantes, ou encore Redon, où il est aussi abbé de Saint-

Sauveur. Mais à ce niveau des premiers personnages du royaume, les protections coûtent cher. Richelieu n'accepte la proposition des États que moyennant une pension de 100 000 livres, à laquelle s'ajoutent des pensions et avantages pour deux de ses cousins. Charles de la Porte, duc de la Meilleraye, devient ainsi en 1632 lieutenant général en Bretagne ; il est aussi le premier commissaire du roi auprès des États au cours des années 1630 et 1640, et reçoit à ce titre 425000 livres entre 1632 et 1645. L'autre cousin, Pontchâteau, devient gouverneur de Brest et lieutenant particulier de Basse-Bretagne, et touche au total 50 000 livres. On estime que Richelieu et ses protégés personnels ont ainsi reçu environ 1 200 000 livres durant son gouvernement de la province. Parallèlement aux rapports institutionnels, Richelieu, comme d'autres ministres, joue habilement du caractère individuel, personnel de la protection : tout en cherchant, comme premier ministre du roi, à triompher des protecteurs locaux grassement financés, il pratique lui-même ce système pour son propre compte. Après la mort de Richelieu et de Louis XIII, Anne d'Autriche se proclame à son tour gouverneur en 1645, et reçoit 350 000 livres entre 1645 et 1648. Entre 1630 et 1647, ces protections, compte tenu de quelques gratifications secondaires, ont coûté plus de 2 millions de livres, somme supportée année par année par les États sur leurs recettes, c'est-à-dire sur ce que leur rapporte l'impôt après le prélèvement du don gratuit. Mais, moyennant ces arrangements où se mêlent les intérêts publics et personnels, la Bretagne est la seule province où Richelieu n'a pas tenté d'imposer les « élections », qui en auraient remis en cause le statut fiscal privilégié. Mais c'est peut-être à ce prix, outre leur capacité d'apporter de l'argent frais, que les États n'ont pas été vraiment menacés durant cette période.

- 19 La solvabilité des États est pourtant fragilisée à plusieurs reprises, en particulier lors des crises financières de la monarchie, sous Richelieu et Mazarin, ou durant les 25 dernières années du règne de Louis XIV, où les dépenses des États quadruplent entre 1687 et 1713. Le roi accroît en effet très fortement ses exigences. Les recettes habituelles ne suffisent plus. La fiscalité propre aux États de Bretagne s'alourdit. La taxe sur les vins quadruple entre 1620 et 1640. Le fouage extraordinaire apparaît en 1644 : il est levé à 8 reprises jusqu'en 1660, et devient permanent en 1661. Il représente une augmentation de 80 % de l'imposition directe. Pourtant les niveaux de la fiscalité bretonne restent extrêmement bas par rapport à la moyenne. L'imposition moyenne passe de 2 livres l'année à environ 3,5 livres, alors que la moyenne en pays d'élection se situe entre 3,5 livres et 10 livres. Les États, malgré cette surcharge, ont donc bien été pour la province un bouclier fiscal.
- 20 Jusqu'au règne de Louis XIV, et de nouveau après sa mort, ils trouvent dans le Parlement de Rennes un allié circonstanciel. À Rennes comme ailleurs, l'exercice du droit de remontrance fait à certains moments de ces gens du roi que sont les parlementaires un contre-pouvoir ; au XVIII<sup>e</sup> siècle le Parlement sera souvent à l'avant-garde de l'opposition au pouvoir central. Les deux cours souveraines de la province – Parlement et Chambre des Comptes – s'efforcent elles aussi d'empêcher les nouvelles taxes d'y prendre racine, en refusant de les enregistrer. Les États ont fréquemment recours à elles quand ils cherchent à retarder la mise en application d'édits royaux dans la province : la création de nouveaux offices en 1616 ou 1626 est ainsi longuement différée par les deux Cours, ce qui permet aux États d'acheter dans les deux cas l'abolition des offices en question. Mais en 1675, le Parlement paie son évidente complicité dans la révolte du Papier timbré d'un exil de quinze années à Vannes (1675-1690), qui contribuera à son absence de réaction jusqu'à l'époque de la Régence.



- 21 L'autre voie de secours, pour répondre à la brutalité des pics de fiscalité, est celle de l'endettement : à partir du début du XVII<sup>e</sup> siècle, la dette absorbe une partie plus ou moins importante des recettes. Comme à l'échelle du royaume, cette forme de fuite en avant accroît en Bretagne l'influence du trésorier des États et de ses prêteurs : seuls capables, par leur crédit personnel, de drainer des capitaux, ils peuvent les prêter à un taux nettement plus élevé que celui qu'ils ont obtenu pour eux-mêmes aux institutions de la province, en particulier aux États eux-mêmes. À partir de 1680 on émet pour rembourser des rentes sur les États, qui ne font que repousser la réduction de l'endettement. En 1715-1716, le Parlement, qui a retrouvé son droit de remontrance, et les États s'en prennent avec virulences aux traitants « altérés du sang des peuples » qui menacent l'équilibre du système dont la noblesse rurale est la principale bénéficiaire. Les effets de cette crise ne seront amortis que par une banqueroute partielle consécutive à l'effondrement du système de Law, qui allège mécaniquement la dette, et par un remboursement partiel sous forme de billets à 2 % d'intérêt, qui se substituent à des engagements initiaux à 5, voire à 8 %. Cet arrangement n'a été possible que grâce à la complicité du gouvernement : en 1786 Louis XVI autorisera encore le remboursement de billets à 2 %. L'endettement, grâce aux rentes sur les États, devenues après 1720 un placement beaucoup moins risqué, est alors incidemment un facteur de la permanence et des pouvoirs des États, garants de leur remboursement.
- 22 Les années 1670 marquent cependant le début d'un nouveau chapitre des rapports entre la province et le gouvernement. L'attaque est d'abord fiscale : on a pu recenser, entre 1664 et 1675, douze créations de taxes ou d'impôts nouveaux, dont l'édit sur le Papier timbré n'est que le plus connu. Elles frappent la Bretagne alors que la situation économique s'y dégrade. Pire, peut-être, la noblesse et ceux qui cherchent à s'y agréger sont déstabilisés par une série d'enquêtes menaçantes : les années 1668-1672 coïncident en Bretagne avec la réformation de la noblesse. Les francs-fiefs sont taxés. Le roi s'attaque à nouveau à la réforme domaniale : il menace d'exiger que lui soient rendues les terres aliénées ou vendues depuis 1532 ; il veut enquêter sur la « qualité » des terres (nobles ou non-nobles) qui a des incidences à la fois sur les impositions et sur la transmission des patrimoines. Mais les critiques des États sur ce projet, qui occupent 26 pages des remontrances de la session de 1679, sont à cette date de peu de poids, après la double révolte du Papier timbré, essentiellement urbaine et surtout rennaise, et celle des Bonnets rouges, paysanne, anti-seigneuriale et principalement cornouaillaise.
- 23 Les conséquences institutionnelles de ces révoltes sont énormes : le Parlement, envoyé en exil à Vannes, cherche avant tout à en revenir, ce qui ne lui sera accordé qu'en 1690 : c'est la sanction la plus sévère jamais imposée à une Cour souveraine. Privé par ailleurs du poids politique que lui donnait l'exercice du droit de remontrance, il se montre jusqu'à la fin du règne de Louis XIV extraordinairement docile. Les États s'efforcent de soutenir la thèse d'une province loyale, en assimilant les révoltés de 1675 à « des gens sans aveu » mus par un « esprit de pillage ». Une délégation spéciale des États, composée du maire de Nantes pour le Tiers, de l'évêque de Saint-Malo et du duc de Rohan, président de l'ordre de la noblesse, et à l'époque le noble le plus important de Bretagne, est dépêchée auprès du roi. « Il est sans exemple, écrit le 17 novembre 1675 Madame de Sévigné, qu'un président de la noblesse ait fait un pareil voyage » ; mais la démarche, exceptionnelle, reste sans résultat concret.
- 24 Les députés aux États, on vient de le voir, sont par ailleurs touchés par les projets qui visent à vérifier la légalité des aliénations de terres domaniales et le statut juridique des

terres. Il faut maintenant prouver ses dires par écrit, comme il faut avoir des preuves écrites de noblesse personnelle. En 1679, précisément, les États arguent des ravages de la guerre et des problèmes de conservation d'archives pour expliquer les difficultés de nombreuses familles à produire des titres de propriété. Ces procédures sont donc très déstabilisantes, dans une province où la Coutume était le fondement essentiel du droit. À la même époque, en 1680, le roi est en mesure d'imposer aux États l'émission de rentes, et en tire argument pour en suivre plus attentivement la gestion. Les villes se trouvent dans une situation identique. Cette conjoncture financière et juridique explique, enfin, l'arrivée en 1689 de l'intendant de « police, justice et finances », nouveau partenaire dans le jeu des pouvoirs, que la Bretagne est chronologiquement la dernière province à avoir connu.

- 25 Face au pouvoir central et à ses représentants, le comportement nobiliaire, aux États comme au Parlement, n'est bien entendu pas unanime. Les hiérarchies seigneuriales, les liens familiaux, les intérêts personnels continuent à jouer. Mais l'autorité de l'intendant, bien davantage représentant du gouvernement, de l'État, que de la personne royale, est on le sait d'une autre nature que celle, par exemple, d'un gouverneur. Tout autant que l'affirmation de l'autorité, une partie au moins de la noblesse, qui domine de manière écrasante les institutions de la province, refuse de par sa culture politique ce mode de relations, cette forme d'obéissance. Un noyau dur, le « bastion », entouré de larges sympathies, fait de la résistance aux progrès de l'État central une véritable idéologie, qui se réclame des libertés traditionnelles de la province, et développe une argumentation indignée dont il tire aussi de larges bénéfices matériels
- 26 À six reprises, entre 1717 et 1776, le gouvernement examine les critères ou procédures qui permettraient de réduire le nombre des nobles dans une assemblée vite ingouvernable : mais la nomination des députés est écartée parce qu'ils prêteraient le flanc à l'accusation de complaisance pour les commissaires du roi ; et l'élection, en donnant aux élus une légitimité de représentation, risquerait de radicaliser les positions. Seul le critère de l'ancienneté de noblesse trouve des échos favorables dans l'assemblée, où des petits nobles souffrent du voisinage d'anoblis récents : en 1736, l'entrée aux États est réservée aux nobles ayant au moins cent ans de noblesse. À défaut de pouvoir en réduire efficacement le nombre, les commissaires du roi tentent de jouer sur la dépendance, ou sur l'attrait de nombre de députés aux États ou de leurs proches pour les places et les pensions, en développant la pratique des votes publics dans les assemblées des trois ordres, qui préparent les séances plénières.
- 27 À partir de 1718, l'idéologie du « bastion », sur laquelle s'aligne souvent lors des affrontements une majorité plus modérée, cimente lors de chaque crise la résistance des États. Celle de 1718, où ils tentent de subordonner le vote du don gratuit à la limitation des charges et à une plus grande autonomie, entraîne leur suspension momentanée. Gardien et défenseur de la justice du roi aussi bien que des coutumes et libertés de la province, le Parlement écrit alors au roi : « le renvoi des États dont les temps passés ne fournissent pas d'exemples, change la forme du gouvernement et donne atteinte au traité d'union de la Bretagne à votre couronne ». De cet affrontement sort quelques mois plus tard la conjuration de Pontcallec, dont les quatre meneurs, exécutés en mars 1720, s'inspiraient, en voulant soulever vassaux et paysans contre l'État, d'une conception féodale archaïque de la société. Il importe surtout ici de souligner que Pontcallec et ses co-accusés sont pour les plus extrémistes du bastion une sorte de symbole auquel en 1760, dans le contexte d'une nouvelle crise, quelques-uns auraient déclaré devant le

commandant en chef de la province qu'il faudrait élever un mausolée. Une partie de la société bretonne restera jusqu'à la fin de l'Ancien Régime réfractaire à la centralisation étatique : « l'Artois, la Bourgogne, le Languedoc [...], écrit le 3 juillet 1774 l'intendant Dupleix au contrôleur général des finances Terray, ont aussi des privilèges et des constitutions particulières mais aucune de ces provinces n'a fait retentir le royaume d'autant de débats ; aucune n'a attaqué, avec tant d'acharnement que la Bretagne, les représentants de l'autorité ». De façon moins spectaculaire mais plus continue que le Parlement de Rennes, rendu célèbre par l'« affaire de Bretagne », les États ont été le lieu privilégié de cette résistance.

- 28 À travers les crises qui ponctuent les rapports entre les États et le gouvernement, on constate que la Bretagne toute entière a continué à tirer de cette résistance des avantages certains. Malgré l'attitude fréquemment volontariste des intendants, l'État le plus souvent ménage les États, soit, notamment à la fin du règne de Louis XIV pour s'assurer du calme d'une province frontière qui joue un rôle stratégique dans les guerres contre les puissances maritimes, soit, comme précédemment, parce qu'il préfère, par le don gratuit, obtenir moins, mais vite. La province, qui compte à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle environ 10 % de la population, ne paie que 5 à 6 % de la capitation, et les sommes versées après 1710 pour le dixième n'ont pas dépassé 5 %. Enjeu essentiel, la maîtrise de la répartition et de la collecte des impôts oppose à plusieurs reprises l'intendance et les États. La première capitation, en 1696-1697, est ainsi contrôlée par l'intendant. Mais, avec la guerre de Succession d'Espagne, les besoins d'argent de la monarchie anéantissent cette première victoire : après son rétablissement en 1701, les États parviennent après cinq ans de lutte à prendre le contrôle de la répartition de la capitation ; cette mainmise est d'autant plus intéressante pour les États que la disparition de fait du tarif laisse désormais beaucoup plus de liberté aux répartiteurs.
- 29 Tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, ce combat se reproduit à chaque innovation fiscale. Les États, soutenus par le Parlement qui peut agir de manière dilatoire en refusant d'enregistrer les édits, rappellent avec plus ou moins de virulence selon les circonstances et le rapport de forces conjoncturel qu'aucune taxe nouvelle ne peut être imposée à la Bretagne. Après des négociations plus ou moins âpres, le gouvernement, qui a en général un besoin urgent de trésorerie, se satisfait en général, après négociation, de la procédure de l'abonnement, qui, contre le versement d'un ajout au don gratuit, laisse aux États le soin de la répartition. En 1749, dans le contexte budgétaire momentanément plus calme des années qui suivent la paix d'Aix-la-Chapelle, le gouvernement essaie cependant de revenir sur cette pratique à propos de l'impôt du vingtième ; il tente une perception directe, appuyée sur les déclarations des contribuables. Le rendement fiscal, malgré les insuffisances de nombreuses déclarations, en a été nettement amélioré : le vingtième rapporte en 1753 à peu près autant que l'ancien dixième, ce qui est bien l'indice d'une sous-imposition habituelle. Mais la perception directe par les services de l'intendance provoque une violente agitation qui se manifeste aux États de 1752, auxquels assistent environ 700 nobles. En 1756, le gouvernement est menacé par l'union du Parlement et des États, que l'intendant craint par-dessus tout, d'une véritable guérilla politique ; pressé par la reprise de la guerre, il accorde finalement l'abonnement. Par la suite, les États de Bretagne, sauf exception momentanée, obtiennent le bénéfice de cette procédure, dont les effets sont nettement perceptibles : l'effort fiscal le plus important, quoique comparativement moindre qu'ailleurs, pesait sur la petite et moyenne bourgeoisie ; l'abandon des classes de capitation et la maîtrise accordée aux États, où le Tiers n'est

représenté que par les villes, font passer cependant en 25 ans la contribution des paroisses rurales à l'impôt de 60 à 70 %.

- 30 Le progrès du pouvoir des États ne se limite pas à ce bouclier fiscal, générateur d'inégalités croissantes dans la répartition des charges. En augmentant sur le papier leurs prérogatives, les nouveaux impôts créés à la fin du règne de Louis XIV, qui leur étaient par force abandonnés, mettaient en évidence la faiblesse de leurs structures. Par le truchement des subdélégués, particulièrement nombreux en Bretagne – 62 encore après une réduction opérée en 1733, aux dépens, surtout, d'officiers seigneuriaux jugés insuffisamment sûrs – et par des bureaux progressivement étoffés, les premiers intendants de Bretagne ont construit peu à peu un véritable réseau administratif d'information et de contrôle. Jusqu'aux années 1730, les États n'ont rien de tel. Leur point faible, est, malgré leur allongement, la brièveté de leurs tenues : elles sont comprises depuis 1660 entre 24 et 66 jours ; la seule exception – les États de 1705 réunis à Vitré, qui durent 105 jours – s'explique précisément par le combat pour le contrôle de la capitation. Durant plusieurs décennies, les États arguent de leurs charges accrues pour créer en leur sein une structure parallèle. À partir de 1715, l'intendance accepte à plusieurs reprises la création de commissions temporaires dont l'objet est bien circonscrit et la durée de vie en principe déterminée. En revanche, le pouvoir central, prévenu par les intendants, refuse de pérenniser ces organismes qui, au-delà de facilités administratives, risqueraient de renforcer le poids proprement politique des États.
- 31 Pourtant une première véritable brèche s'ouvre en 1732 : une commission des États, se voit confier, sans engagement de permanence mais du moins sans indication de durée, la gestion des fonds destinés au casernement des troupes. Elle s'élargit significativement quelques mois plus tard : faisant craquer les limites de compétence qui l'enserraient dans des tâches de simple gestion, la même commission obtient d'avoir voix délibérative en matière d'administration des grands chemins. On notera que ces concessions concernent des chapitres budgétaires tout à fait particuliers, où l'autorité du commandant en chef, chargé de la défense des côtes et des questions militaires, reste prépondérante. Elles interviennent dans un contexte de crise qui a provoqué un gonflement sans précédent – près d'un millier en 1728, près de 850 en 1732 et en 1734 – que le commandant en chef, le maréchal d'Estrées, comme le nouvel évêque de Rennes qui préside les sessions, souhaitent contre l'avis de l'intendant désamorcer par la conciliation.
- 32 En 1734 enfin, c'est également le contexte militaire – en l'espèce la guerre de Succession de Pologne, commencée en octobre 1733 – qui facilite la rupture décisive. La création de l'impôt du dixième, pour la durée de la guerre, impôt abonné pour accélérer les rentrées d'argent dans les caisses de l'État, a pour effet d'alourdir encore le travail des États. Le pouvoir central accepte alors la création en leur sein, entre les sessions, d'une commission permanente – dite « intermédiaire » – chargée d'arrêter les rôles et d'ordonner la mise en recouvrement des impôts dont ils ont la gestion. Cette commission centrale est secondée par des commissions diocésaines que certains, pour accroître leur pouvoir local, aurait souhaité dotées de pouvoirs identiques. Elles n'auront que des tâches techniques ou d'information, et disparaîtront rapidement, remplacées par des informateurs ayant la confiance de la Commission : ainsi s'ébauche à l'usage des États un réseau administratif susceptible de doubler celui des subdélégués.
- 33 Très vite, la commission s'efforce d'élargir ses pouvoirs, et débouche par le biais de la gestion fiscale sur des problèmes politiques qui concernent à la fois le gouvernement et les communautés locales. Ce glissement est dénoncé en 1735 dans une note anonyme,

probablement due à Védier, subdélégué général de l'intendant : « non seulement [elle] use du pouvoir que lui ont donné les États en conséquence des différents abonnements que le Roi leur a accordés, mais elle veut se porter jusqu'à se procurer une autorité qui ne dépend que du Roi et de son Conseil immédiatement, en sorte que les peuples n'en connaissent plus d'autre dans la province que celle des États ou de leurs commissaires ». Après quelques années, la Commission est élargie par l'ajout de trois commissaires de chaque ordre établis dans chaque évêché. En 1742, l'intendant fera, en vain, une dernière tentative pour s'opposer à sa pérennisation : avec ses 90 membres et sa quinzaine de commis, elle est désormais un rouage permanent des institutions bretonnes.

- 34 Dès lors, les États profitent des embarras financiers de la monarchie pour accroître lors de chaque crise les compétences administratives et fiscales de la Commission, aux dépens de celles de l'intendant. Les dérives successives sont surtout l'effet des guerres, qui imposent à la fois que le calme soit maintenu dans cette province frontière vite menacée, et demandent beaucoup d'argent. A contrario, les années qui suivent la fin de la guerre de Succession d'Autriche voient le gouvernement tenter une reprise en mains : il essaie ainsi de percevoir le nouvel impôt du vingtième en régie directe, sans intervention des États. Mais ce coup d'arrêt ne résiste pas à la reprise, en 1756, de la guerre.
- 35 À plusieurs reprises, ce sont de nouveau les commandants en chef, directement intéressés aux infrastructures militaires de la province, et de surcroît plus proches de la culture nobiliaire prédominante aux États, qui, par tactique, facilitent l'entreprise, face aux services de l'intendance, défenseurs sourcilleux des pouvoirs de la monarchie absolue et victimes principales de ces empiètements successifs. Les ministres sont eux-mêmes partagés entre la défense de l'État et les accommodements que les contraintes de l'actualité les obligent alors à accepter : à plusieurs reprises, les intendants sont pris à contre-pied, et leur politique de fermeté désavouée par le gouvernement. La manière dont sont obtenues ces concessions, progressives mais toujours arrachées aux ministres successifs, et donc contraintes, ne favorisent pas une répartition raisonnée et logique des compétences ; elles sont bien davantage, la traduction institutionnelle d'un mouvant rapport de forces.
- 36 La commission intermédiaire, stabilisée à partir de 1742, doit cependant être bien distinguée des États eux-mêmes. Le pouvoir réel appartient au « grand bureau » siégeant à Rennes ; après la période initiale de confection des rôles, les autres commissions diocésaines n'en seront plus que des antennes. Les 18 membres rennais – 6 pour chacun des trois ordres – se réunissent au moins deux fois par semaine, et travaillent avec des dizaines de correspondants locaux qui forment un véritable réseau parallèle d'information et de suivi. Les représentants de la noblesse, élus par leurs pairs, n'ont pas tous l'autorité et la compétence que procurent à ceux des autres ordres leurs fonctions antérieures ; de plus le vote par tête, de règle dans la commission, donne à ses décisions une tonalité beaucoup plus modérée que celle des sessions. Malgré les craintes de Védier, sa compétence est essentiellement administrative : le gouvernement veillera toujours à l'y cantonner, dans la mesure où, vis-à-vis en particulier des communautés locales, l'administratif peut être coupé d'effets plus politiques. Mais dans le cadre des attributions qui lui sont dévolues par les arrêts du Conseil ou par les ordonnances de l'administration militaire – la levée des impôts abonnés et la gestion des fonds affectés à l'entretien des troupes et aux grands chemins – cette compétence est entière. Elle est comme telle redoutée, détestée, notamment, des parlementaires : « il y a eu de tous temps, écrit en 1759 le duc d'Aiguillon, entre le Parlement et les États une jalousie invincible, qui

augmente à mesure que l'administration qui est confiée aux commissaires des États reçoit une nouvelle extension. Les parlementaires, accoutumés à être sollicités et par conséquent craints et respectés des gentilshommes, des juges subalternes et des maires, se voient avec douleur obligés de s'abaisser devant eux pour obtenir des modérations sur leurs impositions, et ceux-ci leur rendent au centuple dans cette occasion les rebuffades qu'ils en essuient lorsqu'ils ont des procès ».

- 37 Ces « rebuffades » ne vont pas, cependant, jusqu'à rompre, face au pouvoir royal, la coalition d'intérêts qui unit les deux institutions, exclusivement nobiliaire pour l'une, dominée par la noblesse pour l'autre. Dans le contexte très conflictuel, où les motivations fiscales sont transposées en termes très durs sur le plan politique, marqué aussi à partir de 1765 par l'affaire de Bretagne, puis après 1771 par les réformes judiciaires, le gouvernement, pour réduire le risque de collusion entre ces deux pôles de résistance, rompt avec la pratique, devenue ordinaire depuis 1732, de fixer à Rennes le lieu des sessions. Les États sont réunis en 1758 à Saint-Brieuc, puis en 1760, et à nouveau en 1764 à Nantes, en 1768 et 1772, respectivement, à Saint-Brieuc et Morlaix. À partir de 1767, il tente de diviser les États en enfonçant un coin entre les nobles et les députés du Tiers État, dont le travail dans la gestion des villes, les commissions des États, et pour quelques uns dans la commission intermédiaire ont progressivement accru l'expérience administrative. Car, comme le souligne le commandant en chef d'Aiguillon dans une lettre à l'évêque de Rennes Bareau de Girac « toute la force du ministère réside dans la réunion des deux ordres contre le troisième qu'il ne peut se flatter de persuader, et dans la division de ce dernier [...]. Quand elle est obligée d'attaquer les trois ordres réunis, et soutenant les mêmes principes, sa position n'est pas tenable ». Pour soutenir cette tactique, et essayer d'isoler la noblesse au sein de l'assemblée, un nouveau règlement, imposé par les représentants du roi, prévoit qu'on votera désormais aux États à la majorité et non plus à l'unanimité des trois ordres ; mais il est, comme les précédents, abandonné dès la session suivante, avant d'être un peu plus tard réintroduit, en fonction des conflits et des rapports de force.
- 38 Au sein des États, plusieurs éléments témoignent cependant d'évolutions de l'opinion. Si la noblesse a toujours été divisée par différents clivages que nous avons précédemment évoqués, les crises de l'affaire de Bretagne puis de la réforme Maupeou y ont créé des inimitiés profondes, qui en fragilisent la cohésion. Deux facteurs tendent à l'isoler davantage : tout d'abord, l'abandon en 1774 de la réforme judiciaire, qui sur le plan institutionnel ne concerne évidemment pas directement les États, y développe comme dans différents corps et communautés des aigreurs antinobiliaires. Elles se nourrissent aussi depuis plus longtemps de l'inégalité des charges fiscales, réparties en Bretagne par les États eux-mêmes, pesant sur les différents ordres.
- 39 Ce problème prend depuis une acuité nouvelle lorsqu'à partir de 1768, les commissaires du roi insistent sur la nécessité de résorber un déficit qui s'est à nouveau accumulé depuis une quinzaine d'années. Le Tiers réclame de plus en plus fort une répartition moins inégale des charges. Sur ce terrain, les représentants du roi reprennent en 1772 avec succès leur entreprise d'isolement de la noblesse, facilité par deux modifications du règlement : le vote par ordre qui, il est vrai, place le clergé en position d'arbitre ; le recours, contrairement à la règle du vote secret de droit depuis 1760, dès lors qu'un ordre le demande, à de nombreux votes publics, qui, en liant ceux qui attendent quelque chose du roi, gênent le bastion. En 1776, après avoir échoué lors des sessions précédentes, le Tiers obtient enfin une augmentation, très inférieure à ses estimations, de la capitation

de la noblesse, en l'occurrence abandonnée par le clergé. La stratégie antinobiliaire du gouvernement aide donc en l'occurrence le Tiers à s'affirmer comme force politique.

- 40 Au sein des États, ces revendications du Tiers conduisent les nobles à s'en prendre avec violence à la gestion des villes, dans laquelle ses représentants sont en général directement impliqués. La noblesse revendique que leur compétence en matière d'octrois, jusqu'ici bornée, tous les six ou neuf ans, aux procédures de renouvellement, devienne un contrôle annuel des fonds et de leur utilisation. On prétend même pouvoir vérifier jusqu'en séance les pouvoirs des députés du Tiers. Dans une lettre du 27 novembre 1778 à Necker, l'intendant Caze de la Bove souligne les conséquences non seulement financières, mais surtout politiques qu'entraînerait une telle concession « les octrois, écrit-il, ne dépendent que des villes et du consentement du roi, et non de celui des États [...] il est très intéressant que, dans une province aussi orageuse que la Bretagne, le commissaire départi soit seul protecteur et administrateur des communautés [...] ce n'est qu'autant qu'il aura de l'autorité dans les villes[...] qu'il pourra avoir quelque ascendant sur les membres de l'ordre du Tiers et faciliter l'expédition des affaires dans l'assemblée des États en distinguant leur avis et en les soutenant contre l'ordre de la noblesse ».
- 41 Cette politique de division, permet au gouvernement de marquer des points, mais cristallise l'opposition autour d'enjeux qui ne sont plus seulement fiscaux, telle la répartition des charges, mais plus profondément politiques. Tels sont notamment, par le biais des octrois, le contrôle des villes – qui concerne les rapports de pouvoir au sien de la province – ou la désignation par les États eux-mêmes, et non pas par le gouvernement, de leurs députés auprès de la Cour, gage de leur autonomie par rapport au ministère. Devant la persistance des oppositions, le gouvernement, profitant aussi du net affaiblissement de l'influence du Parlement, tente de pousser son avantage. En 1782, revenant sur l'évolution institutionnelle d'un demi-siècle, il projette ouvertement de supprimer la Commission intermédiaire, dont le commandant en chef écrivait qu'elle était un « démembrement » de l'intendance, et de rendre aux receveurs généraux et à l'intendant toutes leurs prérogatives.
- 42 Pour deux raisons, l'une à court terme, et l'autre de fond, ce projet est rapidement enterré. L'offensive du pouvoir central se situait à la fois dans une forte période de contestation en Bretagne de l'autorité de l'État, et dans un contexte de paix à l'extérieur. L'aide apportée aux colonies anglaises, beaucoup plus que le coût de la guerre d'Indépendance elle-même, creusent de nouveau brutalement le déficit budgétaire de l'État, contraint, dans la crise financière de l'Ancien Régime, de revenir à sa traditionnelle politique d'échange d'argent rapide obtenu contre des abandons de parcelles de pouvoir. Dans la lutte que se livraient sur la scène des États la noblesse et la bourgeoisie urbaine pour le contrôle des ressources, et donc des choix politiques des villes, les États – c'est-à-dire la noblesse qui les domine – triomphent : en décembre 1784, contre un subside de 6 millions, Calonne, aux abois, concède aux États un droit de contrôle sur l'emploi des ressources provenant des octrois. L'intendant Bertrand de Molleville lui écrit alors : ce droit « change absolument l'administration de la province en ôtant celle des villes à l'intendant pour la mettre entièrement dans la main des États ». Et il ajoute : « si telle est l'intention du Roi et la vôtre, je n'ai rien à dire, mais en même temps, je n'ai plus rien à faire en Bretagne ».
- 43 En janvier 1783, déjà, le Tiers s'était quelque peu rapproché de la noblesse en acceptant que les nouveautés concernant les octrois puissent être concédées par les États. Cette frilosité montre que le poids de la conjoncture budgétaire, dont la répétition de crise en

crise montre toute l'importance sur l'évolution institutionnelle, se double de considérations plus larges. Le projet de 1782 échoue, aussi, parce que le statut fiscal globalement favorable de la Bretagne, que défendent les États, rend le Tiers circonspect, tandis que la noblesse elle-même freine les ardeurs du bastion. Même s'ils semblent par les uns inégalement partagés, et par les autres en deçà de leurs revendications, tous s'accordent à défendre le bouclier fiscal constitué par la Commission intermédiaire, émanation des États : l'évêque de Rennes, président à la fois du clergé et de l'ensemble des députés en session, s'était en l'occurrence entremis à la fois auprès du Tiers et de la noblesse, dont il avait détaché la majorité des revendications radicales du bastion.

44 Les tensions n'ont pas cessé, pour autant, de s'aviver, d'autant que la crise financière avive la contestation des privilèges nobiliaires : on le voit par exemple lorsqu'en janvier 1787, la noblesse refuse toute transformation du fouage extraordinaire, qui n'était à l'origine qu'un emprunt mais était devenu en devenant permanent un impôt roturier, en une contribution pesant sur tous. Mais la préparation de la dernière session, dont l'ouverture est prévue en décembre 1788, montre le déchirement des députés du Tiers, et leur hésitation à suivre la voie contestataire ouverte par la perspective des États généraux. À l'exemple des revendications avancées pour ces derniers, le Tiers demande le doublement aux États de Bretagne du nombre des députés du Tiers dans les commissions comme dans les tenues plénières, le vote par tête et, enfin, la contribution de tous à l'impôt en proportion de leurs revenus. Mais la correspondance des députés de Pontivy montre la permanence de leurs hésitations : « l'avis général, écrivent-ils, paraît être de voter par ordre et non par tête pour ce qui concerne les demandes du gouvernement aux États, mais de voter par tête pour tout ce qui concerne l'administration générale de la province et la répartition des impôts ». « En votant par tête, ajoutent-ils, on réduit l'ordre de la noblesse à un petit nombre de représentants, ce qui laisse au gouvernement plus de facilité à la séduction [...]. On ne peut aussi disconvenir que la résistance de la noblesse a souvent empêché l'entrée de divers impôts dans la province ». La demande de doublement elle-même n'est approuvée que par 26 députés sur 40. L'intransigeance de la noblesse, et surtout l'évolution du contexte national, avec l'annonce le 5 janvier du doublement du Tiers aux États généraux, provoquent la rupture. Le 7 janvier 1789, les États sont suspendus ; la session ne sera jamais reprise. Les députés de la noblesse et du clergé refusent de se séparer. Le 8 janvier, les nobles, bientôt soutenus par une déclaration signée par environ un millier d'entre eux, jurent « de ne jamais consentir à aucun changement dans la constitution de la province, de ne participer à aucune assemblée, à aucune administration par laquelle on voudrait remplacer les États ». Ils exigent que les députés soient désignés, comme en 1614, par les États eux-mêmes : le 5 mai 1789, la noblesse bretonne sera absente de Versailles.

45 La conjoncture dramatique de la fin de l'Ancien Régime ramène finalement à la question des rapports de pouvoir en Bretagne, et du rôle qu'y jouent les États. Elle ne peut avoir de réponse simple : les États de 1788 ne sont pas ceux du début du XVIII<sup>e</sup> siècle, eux-mêmes très différents de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle. L'élément permanent est la suprématie écrasante, depuis le début du XVII<sup>e</sup> siècle, de la noblesse foncière. Elle ne se limite pas au noyau dur du bastion, même si celui-ci, parce qu'il en défend avec le plus d'ardeur les privilèges, et pour certains l'idéologie, y est à chaque crise l'élément le plus en vue. Elle a, aussi, ses propres clivages, ses propres ambiguïtés : l'opposer frontalement au pouvoir central, surtout avant l'arrivée des intendants, c'est méconnaître la complexité des hommes et de leurs intérêts. C'est oublier que des représentants de ces pouvoirs peuvent être aussi



impliqués dans d'autres rapports de pouvoir, seigneuriaux, ou dans des relations de clientèle. C'est oublier aussi qu'il existe des enjeux de pouvoir au sein des États, au sein de la province elle-même, entre les grandes familles, entre les États et le Parlement, entre les États et les villes. L'opposition constante au vote secret nous semble à cet égard significative.

- 46 L'action des États traduit, face à l'État monarchique, le refus de l'intendant, symbole actif d'une autorité royale contestée. Dans les dernières décennies de l'Ancien Régime, la Commission intermédiaire est bien devenue, selon les termes d'Armand Rébillon, « un agent d'exécution indépendant du pouvoir royal, l'instrument d'une autonomie pleine et entière dans les domaines que le pouvoir central avait abandonnés aux États ». Ce constat ne justifie cependant qu'incomplètement le pessimisme de Bertrand de Molleville. Il est très exagéré d'affirmer que l'intendant n'a « plus rien à faire en Bretagne ». L'État n'y abandonne rien, du moins en principe, de ses droits régaliens : le commandant en chef et l'intendant gardent toutes leurs attributions en matière de maintien de l'ordre, de contrôle des communications, de l'opinion, des matières stratégiques (poudres et salpêtres). Ils restent l'œil, l'oreille et le bras du pouvoir central.
- 47 Certes l'État paie par des moindres rentrées fiscales les prérogatives des États ; mais il en tire aussi le bénéfice de rentrées d'argent plus rapides et d'un personnel allégé. Il est néanmoins patent que l'agrandissement du périmètre d'intervention des États n'a jamais été le résultat d'une réflexion d'ensemble, mais de situations conflictuelles et des besoins urgents de la monarchie. De par leur composition, les États de Bretagne ont été d'abord le rempart des privilèges nobiliaires, dont le symbole est l'attitude en 1789 des députés des ordres privilégiés. Au sein même de l'assemblée, ces privilèges ont fait l'objet de contestations de plus en plus vives, que le gouvernement a tenté d'utiliser. Mais il lui aurait fallu persuader le Tiers qu'une intervention plus directe de la monarchie, la réduction ou la suppression des compétences de la Commission intermédiaire pourrait se faire sans accroître les charges de la province. L'échec de 1782, les réflexions de ses députés à la veille de la dernière session des États montrent qu'il n'y est pas parvenu. On peut d'ailleurs se demander si une politique de division, menée au détriment de la noblesse, n'était pas vouée à montrer rapidement ses limites dans un Ancien Régime largement fondé sur les exemptions et les privilèges.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Collins James B., *Classes, Estates and Order in early modern Brittany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, XV-312 p.

Collins James B., *La Bretagne dans l'État royal. Classes sociales, États provinciaux et ordre public de l'édit d'Union à la révolte des Bonnets rouges*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, 392 p. – traduction de l'ouvrage précédent par André Rannou – bibliographie mise à jour – publié sous la direction de Gauthier Aubert et Philippe Hamon.

Croix Alain, *L'âge d'or de la Bretagne (1532-1675)*, Paris, éd. Ouest-France, 1993, 569 p.

Fréville Henri, *L'intendance de Bretagne (1689-1790). Essai sur l'histoire d'une intendance en pays d'États au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Plihon, 1953, 3 vol.

Gallet Jean, *La seigneurie bretonne (1450-1680). L'exemple du Vannetais*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1983, 647 p.

Meyer Jean, *La noblesse bretonne au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, SEVPEN, 1966, 2 vol.

Nassiet Michel, *Noblesse et pauvreté. La petite noblesse en Bretagne, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Société d'Histoire et d'Archéologie de Bretagne, 1993, 526 p.

Queniart Jean, *La Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle (1675-1789)*, Rennes, éd. Ouest-France, 2004, 696 p.

Rebillon Armand, *Les États de Bretagne de 1661 à 1789*, Paris ; Rennes, Imprimeries réunies, 1932, 791 p.

Saulnier Frédéric, *Le Parlement de Bretagne, 1554-1790*, Rennes, Plihon, 1909, 2 vol.

See Henri, *Les États de Bretagne au XVI<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Plihon & Hervé, 1895, 115 p. – reprise de quatre articles des *Annales de Bretagne* parus en 1894-1895, tome X.

## NOTES

1. La seconde partie de cet article reprend le texte de ma communication au colloque *Noblesse et pouvoirs intermédiaires* organisé en novembre 2006 à l'Université de Lille-3 par Roger Baury et Marie-Laure Legay, auquel je n'avais pu alors assister. Les actes en ont été publiés sous l'intitulé suivant : Marie-Laure Legay, Roger Baury, *L'invention de la décentralisation. Noblesse et pouvoirs intermédiaires en France et en Europe XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle* – Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq, mai 2009.

---

## AUTEUR

**JEAN QUÉNIART**

Professeur des Universités