

MILIEUX, POPULATION ET TERRITOIRES D'AUJOURD'HUI À HIER  
 Gouverner, administrer, organiser le territoire

**L'administration générale et fiscale d'Ancien Régime :  
 la généralité et les élections**

Jean-Michel Gorry  
 Société archéologique de Touraine  
 2014

Avant de présenter l'administration générale et fiscale des provinces françaises d'Ancien Régime, c'est-à-dire la généralité et ses élections, il convient de dire ce qu'est la circonscription élémentaire sur laquelle elle s'exerce : une institution bien plus ancienne que les niveaux administratifs supérieurs.

**La communauté d'habitants**

Sous l'Ancien Régime, la cellule de base de l'organisation sociale est la communauté d'habitants. Dans les textes contemporains, on l'évoque souvent par la formule " les villages, les bourgs et les villes ". Sur elle, devrait s'exercer l'administration civile, indépendamment de l'Église. Mais comme elle a toujours existé conjointement avec la paroisse depuis le Moyen Âge, que les curés relaient localement le pouvoir royal, que la plupart des habitants qui la composent se pensent et pensent le monde à travers une vision chrétienne, le terme de paroisse est généralement utilisé par les contemporains pour désigner l'administration civile générale. Si bien qu'à la fin de l'époque moderne, il est encore difficile de faire la distinction entre les deux administrations. À partir du 17<sup>e</sup> s., les officiers royaux et les commis de l'État perçoivent de mieux en mieux la nécessité d'utiliser une expression ou un mot particulier pour se référer à l'administration générale et fiscale, preuve d'une prise de conscience de plus en plus nette qui ne s'exprimera vraiment qu'au siècle suivant. Il ne s'agit pas de " laïcité " au niveau du village, mais seulement de bien séparer le temporel et le spirituel ; d'où les expressions de *paroisse fiscale* et *paroisse à clocher*. La confusion risquant de demeurer, l'emploi de l'expression *communauté d'habitants* ou du mot *collecte* est devenu plus courant au 18<sup>e</sup> s. La collecte, c'est le territoire sur lequel s'exerce la levée de l'impôt effectuée par les collecteurs d'une communauté d'habitants. La plupart du temps, dans

les campagnes, le territoire de la collecte se confond avec le territoire paroissial. Mais dans les villes ou gros bourgs qui représentent une unité administrative, les paroisses sont souvent multiples et la présence d'un " corps de ville ", avec maire et échevins, permet plus facilement d'éviter les confusions. La réforme des Assemblées provinciales, en 1787, décida la formation de municipalités dans toutes les communautés. Ainsi se trouva préparé le passage de la communauté à la commune. Défini et imposé par la constitution du 3 septembre 1791, le mot commune remplaça alors officiellement celui de communauté. Si les paroisses, comme on l'écrit encore trop souvent, étaient les ancêtres des communes de France, Preuilly-sur-Claise aurait formé trois communes et la ville de Tours pas moins de douze !

Dans " les villages, les bourgs et les villes ", la communauté d'habitants n'est pas dépourvue d'existence juridique ni d'administration. Même dans le moindre village, c'est une personne morale qui possède des terres - les communaux - qui entretient le lavoir, le clocher, la nef de l'église et le cimetière, qui peut emprunter et aller en justice, etc. Elle se réunit en assemblée générale formée des principaux chefs de famille ; le notaire en dresse procès-verbal ; elle procède à l'élection de son syndic qui la représente en permanence. Chose qui surprendrait de nos jours, elle répartit elle-même l'impôt de la taille sur ses contribuables. Rappelons le fonctionnement sans entrer dans les détails : le roi en conseil des finances décide du montant de l'impôt selon les besoins (c'est le *brevet de la taille*) ; puis, localement, le bureau des finances de la généralité effectue le *département de la taille*, c'est-à-dire qu'il fixe la part demandée à chaque division administrative (les élections) ; ces dernières, sous le contrôle de l'intendance, fixent les impôts de chaque collecte. Il est tenu compte des capacités financières des collectes supposées connues

par diverses enquêtes. Chaque année, l'assemblée des habitants désigne les collecteurs de l'impôt chargés, à tour de rôle, de le répartir sur chaque foyer fiscal (le feu) en dressant un rôle de taille, c'est-à-dire la liste nominative des chefs de feux avec le montant de leur imposition. Il reste aux collecteurs, responsables sur leurs propres deniers, de devoir *faire la collecte*, donc de recouvrer l'impôt.

### Généralités et intendances

#### - Origine des généralités à la fin du Moyen Âge

Circonscriptions de création plutôt récente si on les compare aux bailliages, les premières généralités, définies par rapport aux provinces, ont été instituées aux 14<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> s. Elles correspondaient aux quatre charges confiées aux généraux des finances et aux trésoriers de France : Languedoc (à Montpellier), Outre-Seine-et-Yonne (à Paris), Normandie (à Rouen) et Languedoïl (à Tours). Avant le 16<sup>e</sup> s., on distingue les recettes *ordinaires* venant de la gestion du domaine royal proprement dit et les recettes *extraordinaires* qui proviennent de l'ensemble du royaume. Ces dernières sont appelées ainsi car elles étaient destinées à l'origine au financement des dépenses de guerre selon les besoins du roi qui levait alors des deniers, mais à titre exceptionnel. En matière d'impôt, le provisoire est appelé à durer ; par suite d'une longue évolution qui ne peut être détaillée dans le cadre de cette notice, ces ressources " extraordinaires " sont devenues trois impôts principaux : la gabelle (sur le sel), les aides (joli nom pour l'impôt indirect), la taille (impôt direct). Ce sont ces impôts qui se trouvèrent confiés à quatre généraux des finances à la tête des quatre charges citées plus haut. Elles correspondaient à quatre circonscriptions que l'on ne tarda pas à nommer généralités à cause des généraux qui les dirigeaient (les quatre trésoriers de France s'occupaient de la partie domaniale dans chacune des généralités). La plus grande – *la grand'charge* – était celle de Languedoïl qui regroupait de nombreuses élections déjà présentes dans les provinces (les élections sont antérieures aux généralités) : Laval, Le Mans, Châteaudun, Orléans, Blois, Vendôme, Tours (avec une recette des tailles à Chinon et une election sans recette à Loches), Angers, Poitiers (avec une sous-recette à Châtellerault), Saumur, Loudun, Bourges, Angoulême, La Rochelle ; elle comprenait aussi la Nivernais, le Bourbonnais, le Bas et Haut Limousin (avec le Franc-Alléu), la Combraille, la Haute et Basse Auvergne, et même la vaste province de Guyenne qui en fut détachée en 1523.

#### - Généralités et intendances de l'époque moderne

Des nombreuses réformes de François Ier en matière de finances, on retient habituellement l'édit du 7 décembre 1542 qui précise, dans son article premier, que *seront établies seize receptes générales ès villes de*

Paris, Châlons, Amiens, Rouen, Caen, Bourges, Tours, Poitiers, Issoire, Agen, Toulouse, Montpellier, Lyon, Aix, Grenoble et Dijon ; ce nombre devait s'accroître régulièrement comme l'administration du Royaume et l'accroissement de son territoire jusqu'à atteindre 37 à la fin de l'Ancien Régime. Les généralités étaient désignées par le nom de leur chef-lieu : on doit donc dire et écrire : généralité de Tours (et non généralité de Touraine ou de Maine, Anjou, Touraine).

Ces " recettes générales ", ces généralités, avaient été conçues pour la répartition et le recouvrement du *brevet* de l'impôt du roi, c'est-à-dire l'estimation du montant de l'impôt direct de la taille personnelle, ancêtre de l'impôt sur le revenu, comme il a été dit ci-dessus. Mais assez vite, le pouvoir royal étendit leur rôle et elles sont devenues les grandes circonscriptions de l'administration générale. Elles ont constitué le cadre essentiel de la centralisation progressive de la France. On en voit bien le projet se dessiner par la qualification des agents royaux destinés à les diriger. En effet, d'abord commissaires du roi " départis dans les provinces ", ils deviennent après 1618, puis définitivement en 1635, intendant " de justice, police et finances ". Par bien des aspects, de même que les généralités rappellent le découpage régional, les intendants font penser aux préfets de la République.

L'intendant est nommé par le roi qui peut le révoquer quand il veut. Il est tenu à la résidence dans le chef-lieu de sa généralité. C'est un grand serviteur de l'État. Sous l'Ancien Régime, il a fini par établir sa mainmise sur presque tous les domaines de l'administration :

- les finances constituent sa première responsabilité. Il doit non seulement répartir l'impôt et le faire rentrer, mais encore superviser les taxes et exercer sa tutelle sur les communautés d'habitants et les officiers royaux ;
- il est chargé de surveiller les officiers de justice et d'une façon générale de faire respecter les intérêts des justiciables ;

- la police est aussi dans ses attributions. Il est responsable du maintien de l'ordre. Pour cela il surveille l'opinion publique et peut requérir la maréchaussée. En fait, il contrôle un peu tout dans la société : les collèges, le logement des troupes chez l'habitant, voire les protestants ;

- à partir de la fin du 17<sup>e</sup> s., il faut ajouter le rôle important joué par les intendants dans le développement économique et social qui trouva son épanouissement au 18<sup>e</sup> s. : réseau routier, industrie et commerce, agriculture... Malgré les vives critiques de nombreux contemporains confrontés à leur rôle réformateur et centralisateur, l'action des grands intendants de la fin de l'Ancien Régime (Blossac à Poitiers, Tourny à Bordeaux, Turgot à Limoges, Du Cluzel à Tours) est aujourd'hui positivement appréciée.

Le terme d'intendance pour désigner la généralité n'est devenu d'usage courant qu'à partir du 18<sup>e</sup> s. À Tours,

intendance et généralité sont parfaitement synonymes, tout comme à Poitiers ou Orléans. Mais ce n'est pas toujours le cas (par exemple le Languedoc forme une seule intendance avec deux généralités : Montpellier et Toulouse).

La généralité de Tours était une des plus étendue du Royaume et regroupait le Maine, l'Anjou, la Touraine et au sud le Loudunais ainsi que le Mirebalais (carte 2). Formée de seize élections, elle est restée très stable jusqu'à la Révolution.

### Les élections et subdélégations

La Touraine, l'Anjou, le Poitou, le Berry, l'Orléanais, le Maine étaient, sous l'Ancien Régime, des pays d'élections, c'est-à-dire des provinces dans lesquelles l'impôt de la taille était réparti par des agents royaux appelés "élus". Ces élus, ou plus tard les subdélégués, avaient pour mission principale de connaître leur circonscription pour en évaluer les richesses. Pour cela, généralement deux fois par an, ils partaient *en chevauchées*, cherchant à apprécier les revenus de chaque communautés d'habitants, lesquelles, on l'imagine, ne faisaient pas étalage de richesses. Elles ne manquaient pas de grossir les difficultés dues aux aléas climatiques et à l'infertilité du sol. Les plaintes étaient nombreuses. On trouve des élus dans les provinces dès le 14<sup>e</sup> s., mais c'est seulement à partir du 15<sup>e</sup> s. que des circonscriptions spéciales, les élections, leur sont attribuées. Après la formation des généralités en 1542, le rôle des élus est assez vite devenu honorifique face au pouvoir croissant des intendants qui nommaient des subdélégués dans chaque election pour les seconder. Les élections constituaient aussi le ressort de tribunaux pour les affaires relevant de l'imposition directe de la taille ou pour les contentieux relatifs aux aides, taxes diverses sur de nombreux produits. Toutefois ce rôle devint de plus en plus faible au 18<sup>e</sup> s. et même négligeable à la veille de la Révolution.

La généralité de Tours comprenait seize élections : Amboise, Angers, Baugé, Château-du-Loir, Château-Gontier, Chinon, La Flèche, Laval, Loches, Loudun, Le Mans, Mayenne, Montreuil-Bellay, Richelieu (Mirebeau jusqu'en 1634), Saumur et Tours (cartes 1 et 2).

Les élections, en tant que circonscriptions financières, ont connu, du 16<sup>e</sup> au 18<sup>e</sup> s., quelques variations. La principale est la création de l'élection de Richelieu par la volonté du Cardinal désireux de fournir à sa nouvelle ville et à son château somptueux un cadre administratif. On peut noter aussi une importante modification de l'élection de Château-du-Loir par échange avec celle de Vendôme (dans la généralité d'Orléans), signalée dans le commentaire de la carte de la généralité.

### Bibliographie

DUPAQUIER 1977

Dupaquier J. - Statistiques démographiques du Bassin Parisien, Paris.

EXPILLY 1762-1770

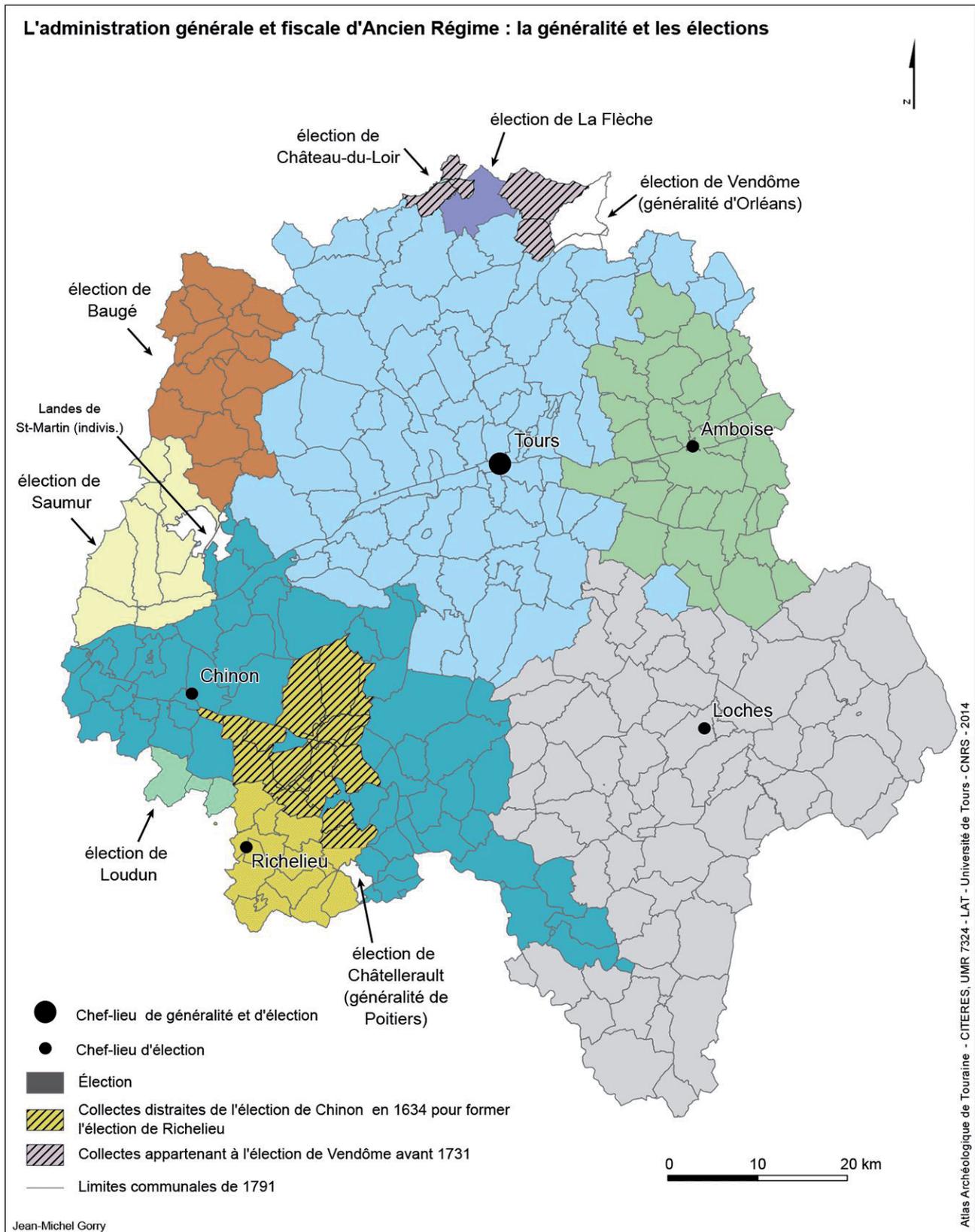
Expilly abbé J. - Dictionnaire géographique, historique et politique des Gaules et de la France Paris, 6 vol.

GORRY 1985

Gorry J.-M. - Paroisses et communes de France. Dictionnaire d'histoire administrative et démographique, Indre-et-Loire, CNRS Éditions, Paris.

HAMON 1994

Hamon P. - L'argent du roi. Les finances sous François I<sup>er</sup>, Études générales, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.



Carte 1.

**Carte 1 (à gauche).** Douze élections désignées par leur chef-lieu concernaient le territoire de l'actuel département d'Indre-et-Loire. Dix relèvent de la généralité de Tours : Amboise, Baugé, Château-du-Loir, Chinon, La Flèche, Loches, Loudun, Richelieu (Mirebeau jusqu'en 1634), Saumur et Tours ; une de la généralité de Poitiers : Châtelleraut ; une de la généralité d'Orléans : Vendôme.

La généralité ou intendance de Tours recouvrait l'ensemble du département d'Indre-et-Loire à deux exceptions près : au nord, les collectes de Monthonod et Le Sentier étaient de l'élection de Vendôme dans la généralité d'Orléans ; au sud-ouest, celle de Marigny-Marmande appartenait à l'élection de Châtelleraut dans la généralité de Poitiers. Du 16<sup>e</sup> au 18<sup>e</sup> siècle, plusieurs modifications sont à souligner :

- en mai 1634, suppression de l'élection de Mirebeau, en Haut-Poitou, au profit de l'érection de celle de Richelieu. Cette décision concernait, dans les limites actuelles de l'Indre-et-Loire, douze collectes de l'ancienne élection de Mirebeau : Braslou, Braye-sous-Faye, Champigny-sur-Veuve, Chaveignes, Courcoué, Faye-la-Vineuse, Jaulnay, Le Sablon, Marnay, Nancre, Razines et Saint-Jouin-de-Faye. Par cette même décision de 1634, dix-huit collectes étaient en outre distraites de l'élection de Chinon pour être réunies à celle de Richelieu : Anché, Avon-les-Roches, Brizay, Crissay-sur-Manse, Crouzilles, Lièze, Luzé, Mougou, Léméré, Panzoult, Parçay-sur-Vienne, Rivière, Saint-Gilles-de-l'Île-Bouchard, Saint-Maurice-de-l'Île-Bouchard, Sazilly, Theneuil, La Tour-Saint-Gelin, Verneuil-le-Château ;

- par arrêt du Conseil, cinq collectes ont été enlevées de l'élection de Vendôme pour être réunies à celle de Château-du-Loir : Épeigné-sur-Dême, La Ferrière, Les Hermites et Rorthres le 29/08/1730 ; Les Pins le 5/06/1731 ;

- l'élection d'Amboise a été érigée entre 1575 et 1579 à partir de 38 collectes de l'élection de Tours et de 8 de l'élection de Blois. Cangé et Mosnes étaient de l'élection de Blois avant 1577. Vers 1755, les collectes de Morand et Villedômer ont été reprises par l'élection de Tours ;

- Chemillé-sur-Dême a suivi les tribulations de l'élection de La Flèche : Beaumont-le-Vicomte avant 1526, en contestation avec Baugé après 1544, rétablie définitivement en 1595 ;

- Pont-Amboisé (élection de Chinon) et La Taille (élection de Saumur) n'ont pas formé de communauté en 1790. Saint-Genouph (élection de Tours) devint collecte vers 1751, Saint-Roch (élection de Tours) entre 1751 et 1755, Sainte-Catherine-de-Fierbois (élection de Chinon) en 1540, et Paulmy (élection de Loches) en 1757 ;

- Le Châtelier (élection de Chinon de 1602 à 1757) fut réuni à Paulmy (élection de Loches) en 1757.

- Morand et Villedômer : élections d'Amboise jusqu'en 1755

Pendant certaines périodes, il y eut en Touraine ou dans les limites du département d'Indre-et-Loire, des élections et subdélégations qualifiées dans les textes de " particulières " : à Bourgueil, Faye-la-Vineuse, Liguéil, Montoire, Preuilly-sur-Claise pour les élections ; à l'Île-Bouchard, Langeais, Montrichard, Preuilly-sur-Claise, Sainte-Maure-de-Touraine pour les subdélégations.

**Carte 2 (page suivante).** Les seize élections de la généralité de Tours (1635-1790)

Le titre donné ici rappelle celui d'une des cartes d'Hubert Jaillot publiée à Paris en 1711 : *la généralité de Tours divisée en ses seize élections*. Nous avons conservé les limites départementales qui permettent aux lecteurs d'aujourd'hui de mieux apprécier l'étendue de cette généralité qui fut la plus vaste du royaume de France. Elle fut créée par édit de décembre 1542.

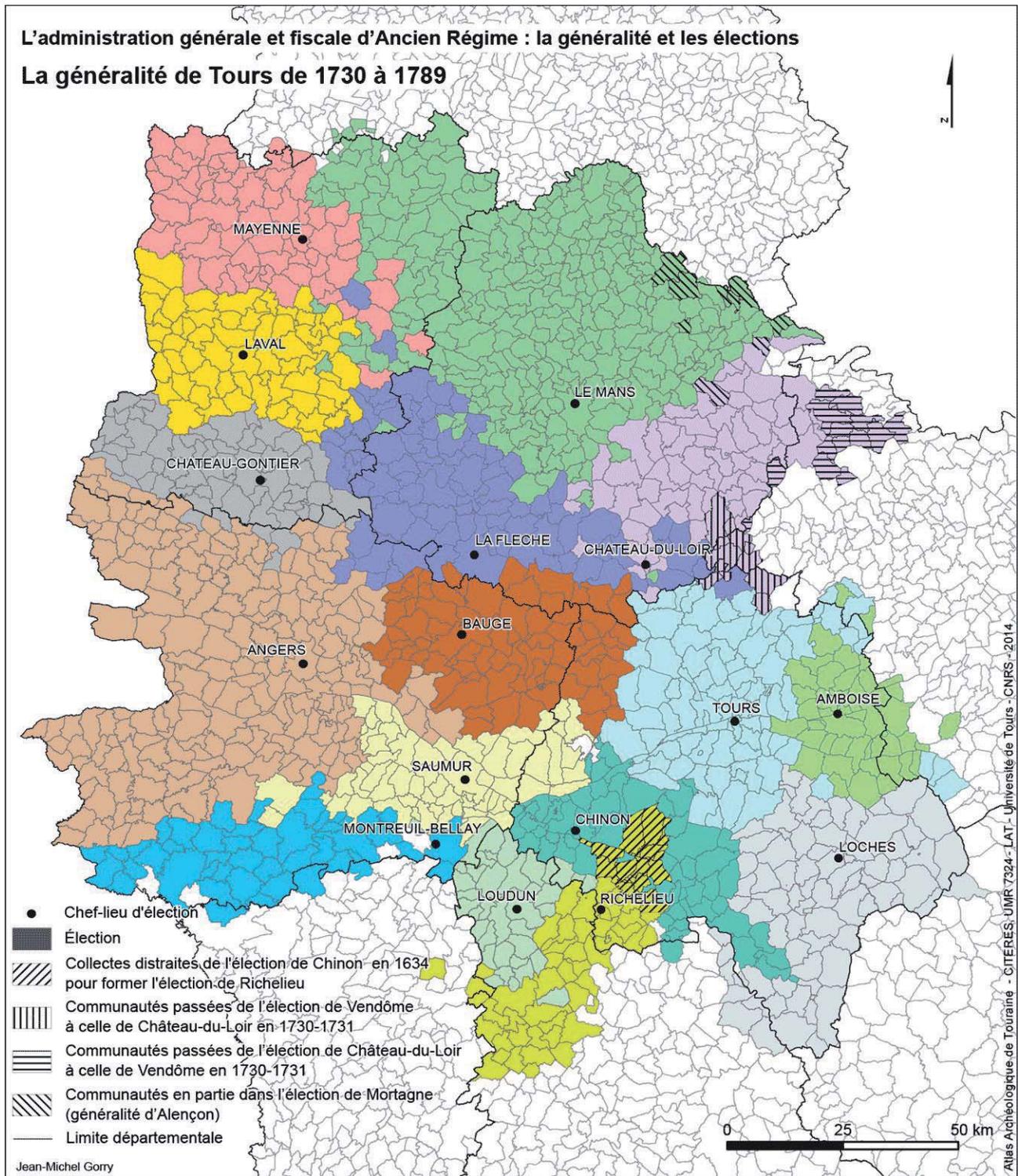
Dans cette généralité, les termes d'élections et de subdélégations sont généralement synonymes. Au 17<sup>e</sup> siècle, les textes parlent parfois d'*élection en chef* pour désigner les élections au plein sens du terme par opposition aux élections dites *particulières* qui sont érigées à l'intérieur des grandes élections en chef, pour des raisons de commodité et dans leur dépendance. Leur existence, intermittente, fut de courte durée. Il y eut aussi, au 18<sup>e</sup> siècle, des subdélégués envoyés dans diverses villes établies selon les besoins des intendants sans que pour autant ne soient constituées des circonscriptions nouvelles et permanentes. La carte ne tient pas compte de ces sous-divisions temporaires.

Par lettres patentes de mai 1634, l'élection de Mirebeau fut supprimée et son siège transféré dans la nouvelle ville de Richelieu. Ce transfert s'accompagnait de la distraction de 18 collectes de l'élection de Chinon réunies à celle de Richelieu : Anché, Avon-les-Roches, Brizay, Crissay-sur-Manse, Crouzilles, Lièze, Luzé, Mougou, Léméré, Panzoult, Parçay-sur-Vienne, Rivière, Saint-Gilles-de-l'Île-Bouchard, Saint-Maurice-de-l'Île-Bouchard, Sazilly, Theneuil, La Tour-Saint-Gelin, Verneuil-le-Château. Quelques autres modifications mineures qui ont touché les élections de Tours, d'Amboise et de Loches ne sont pas mentionnées sur la carte.

Plus vastes circonscriptions de la France d'Ancien Régime, les généralités ont été instituées sous le nom de *recettes générales* par édit de François I<sup>er</sup> du 7 décembre 1542.

Entre les grandes circonscriptions féodales et les départements, les généralités, de 1542 à 1790, auront duré 248 ans : le temps de prendre et conforter des habitudes de relations administratives.

1999 (source : INSEE).



Carte 2.