

Viviana Persi Pivetti

Les greniers publics. Approche comparative des réglementations à Rome et à Paris entre XVII^e et XVIII^e siècle*

INDEX: 1. Système annonaire romain – 2. Règlements parisiens – 3. Création de greniers publics en France – 4. Les raisons d'un insuccès et le virement libéral

ABSTRACT: The article compares the Roman centralised system of corn regulation, as represented by the *annona*, with the system which prevailed in France, and notably in Paris, over the 17th and 18th centuries. The substantially failed institution of public granaries in the French case is analysed through the lens of the French concept of State control of the “market place” as normally sufficient to bring about the desired outcome with respect to the price and quantity of corn available for the urban population. Only with deregulation and the liberal wave of 1760s, did the institution of public granaries end up being viewed as an indispensable precautionary tool.

KEYWORDS: greniers publics - annone - réglementation

A propos du système de réglementation du marché de subsistance (du blé) adopté à Paris, le commissaire Nicolas Delamare¹ remarque dans son *Traité de la Police*² que dans la capitale des Etats pontificaux :

L'Etat peut acheter tous les grains qui sont nécessaires pour la provision de la ville de Rome et les assemble dans les greniers publics d'où ils sont tirés pour les vendre aux boulangers, ce qui ne peut être pratiqué à Paris³.

Ce qu'il nous semble ici particulièrement digne d'être souligné, c'est l'intérêt de Delamare pour le système annonaire. Il est impressionné par le « dirigisme d'Etat » et l'existence de greniers publics⁴.

* Cet article reprend une partie de ma thèse pour obtenir le diplôme d'archiviste paléographe soutenue à l'École nationale des chartes en février 2014, v. *Positions de thèse de l'École nationale des chartes*, Paris 2014, p. 165-172.

¹ Sur la vie, la carrière et l'oeuvre de Nicolas Delamare, v. Q. Epron, *Nicolas Delamare*, dans P. Arabeyre, J.-L. Halpérin, J. Krynen (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris 2007, p. 236-237.

² Ouvrage de référence de tous les responsables de l'administration, le *Traité de la police* comprend quatre volumes, dont trois seulement sont parus du vivant de Delamare : le premier en 1705, le second en 1710, le troisième en 1719. En 1722 le deuxième volume est augmenté d'une annexe. Un quart volume est paru en 1748 : il n'était plus l'oeuvre de Nicolas Delamare lui-même, mort en 1723, mais de son continuateur, Anne-Louis Leclerc du Brillet ; v. *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats ; toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent : on y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravez, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissemens, avec un recueil de tous les statuts et réglemens des six corps des marchands, & de toutes les Communantez des Arts & Métiers...*, Paris : J. et P. Cot, 1705-1710, 2 vol. in-folio ; 2e éd. augmentée, Paris : chez Michel Brunet et chez J.-F. Hérisant, 1719-1738, 4 vol. in-folio ; 2e éd. augmentée, Amsterdam, aux dépens de la Compagnie, 1729, 4 vol. in-folio ; éd. en 1750, 4 vol. in-folio. v. aussi BNF, Ms. fr. 21545-21808. Il s'agit de 263 volumes principalement constitués par des notes prises par Nicolas Delamare pour la rédaction de son *Traité*.

³ N. Delamare, *Traité de la police*, II, Amsterdam 1729, p. 936.

⁴ Egalement, dans une lettre datée 20 novembre 1697 et adressée au contrôleur des finances, M. de la Faluère, premier président du Parlement de Bretagne, loue le système romain : « cette manière d'amasser les blés dans les greniers du Pape est un moyen qui depuis une très longue suite d'années, fait qu'il n'y a point de famine et que les seigneurs sont obligés de donner leurs blés à un prix raisonnable », v. A. M. de

1. Système annonaire romain

Comme Delamare le suggère, la véritable particularité du système adopté à Rome était due à l'annone - l'*annona* - un organisme étatique créé à la fin du XV^e siècle, destiné à prendre en charge le ravitaillement de la capitale des Etats pontificaux, tâche auparavant exercée par les autorités municipales⁵. La bulle *Inducit nos*, promulguée en 1476 par Sixte IV, constitue son véritable acte de fondation. L'activité de l'annone, tout d'abord confiée au camerlingue, sera ensuite coordonnée par le *prefetto dell'annona*, charge créée par Jules II et bénéficiant d'un statut particulier. Désigné par le pape, et non tiré au sort comme les autres magistrats de la Chambre apostolique, le préfet de l'annone était le seul responsable de l'approvisionnement de Rome à partir de 1557 (bref de Paul IV), avant que le *moto proprio Inter coetera pastoralis* (7 mai 1576) ne lui assigne une durée indéterminée et ne le dote de vastes pouvoirs. Sixte V renforcera encore l'annone : son préfet sera désormais épaulé par une congrégation cardinalice et par le *tribunale dell'annona*. La première, *Pro ubertate annonae Status ecclesiastici*, était chargée d'élaborer des stratégies capables de prévenir les disettes ; comme commission permanente, elle tombera en désuétude à l'époque de Paul V et sera remplacée par des congrégations *particolarmente deputate*. Le second était chargé de faire appliquer la législation annonaire et de sanctionner les manquements aux lois. Sixte V en 1588 (constitution *Immensa aeterna Dei*) avait pourvu l'annone d'une dotation financière de 200 000 écus, destinée à financer les achats de grains et les prêts à intérêt faible ou nul aux petits exploitants agricoles ou aux communautés en difficulté. On assurait de la sorte à l'annone un fond de ressources autonomes à l'abri des aléas et vicissitudes budgétaires des Etats pontificaux⁶. La politique annonaire, à partir de Sixte-Quint notamment et jusqu'à sa suppression⁷, avait pour but principal le ravitaillement de la capitale, qui occupait ainsi une place de première importance. L'annone non seulement organisait la distribution du blé sur Rome et contrôlait les transactions grâce à ses officiers (*commisari di piazza* et *misuratori*), mais en plus surveillait tout le processus de production du

Boislile - P. de Brotonne, *Correspondances des contrôleurs généraux avec les intendants de provinces*, I, Paris 1874, n. 1668, p. 465.

⁵ Le ravitaillement de la ville était, à l'origine, une tâche municipale. Les statuts de Rome de 1363-1369 prévoyaient l'existence d'un officier qui dirigeait l'approvisionnement de la ville et un certain nombre de mesures destinées à faciliter sa tâche. Pourtant, en 1524, Clément VII, soumettait entièrement les magistrats municipaux au contrôle d'un commissaire général, dès lors, ils n'auraient plus qu'un rôle de surveillance, sans presque aucune initiative ; v. J. Revel, *Le grain de Rome et la crise de l'Annone dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, dans "Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen-Age, Temps moderne", 84-1 (1972), p. 205-206.

⁶ Sur l'histoire institutionnelle de l'annone de Rome, v. M. G. Pastura Ruggero, *La Reverenda Camera Apostolica e i suoi archivi (secoli XV-XVIII)*, Rome 1984, p. 75-89 ; N. M. Nicolai, *Memorie leggi e osservazioni sulle campagne e sull'annona di Roma*, Rome 1803. Pour une analyse approfondie du système annonaire romain, v. M. Martinat, *Le juste marché: le système annonaire romain au XVI^e et XVII^e siècles*, Rome 2004.

⁷ Le *moto proprio* de Pie VII du septembre 1800 établira le démantèlement de l'annone et la liberté de commerce intérieur de blé, cf. ASR, *Bandi*, b. 142. Déjà sous le pontificat d'Alexandre VIII, Innocent XI, Clément XI, Benoit XIII et Clément XIII, le système annonaire avait été l'objet de quelques réformes. Pour une histoire des événements annonaires pendant le XVIII^e siècle, v. N. M. Nicolai, *op. cit.*, III, Roma 1800, p. 90-141, v. aussi C. De Cupis, *Le vicende dell'agricoltura e della pastorizia nell'Agro romano, l'annona di Roma*, Roma 1912, p. 288-329 et L. Dal Pane, *Lo Stato pontificio e il movimento riformatore nel Settecento*, Milan 1959. Sur le système annonaire au XVIII^e siècle, v. D. Strangio, *Crisi alimentari e politica annonaria a Roma nel Settecento*, Roma 1999, p. 53-101.

grain, depuis les semailles jusqu'à la panification. De surcroît, l'annone recensait et mobilisait les grains disponibles pour intervenir efficacement dans la distribution urbaine. Ainsi, en janvier, les producteurs agricoles étaient contraints de rédiger une déclaration jurée des surfaces emblavées en vue de la prochaine récolte ; cela constituait une base pour une première estimation des disponibilités des grains dans les Etats pontificaux. Il s'agissait de l'*assegna dei grani, biade e altri minuti*, qui devait indiquer les quantités de céréales nouvellement récoltées, celles présentes dans les stocks anciens et le lieu de conservation⁸. Une fois la moisson terminée, tout le grain produit était convoyé vers Rome avant la fin d'août, puis avant la fin de septembre pour les zones éloignées de 20 à 40 milles et avant celle d'octobre au-delà. Une fois que tous les blés avaient convergé vers Rome, l'annone contrôlait le fonctionnement du marché, essayait de minimiser les effets de la variation de la production sur les consommateurs par son influence sur les cours des blés.

Pour protéger les consommateurs et assurer que les échanges se produisaient dans le respect des principes de justice, à l'annone venait assigné un rôle d'interprète de la *communis aestimatio*. C'était l'annone qui établissait le *juste prix*, à travers la fixation du *pretium legale : il calmiere*, qui concernait les principales denrées de subsistance et surtout le pain⁹.

Sur ce point, le système adopté à Rome, se différenciait profondément de celui utilisé à Paris. Comme nous le verrons ensuite, dans le cas parisien le *juste prix* était déterminé par la place du marché, qui « opérait comme un mécanisme de vérité »¹⁰.

La légitimité de l'intervention étatique en matière de réglementation des prix, théorie élaborée surtout par les théologiens portugais et espagnols¹¹, était justifiée par trois raisons: le bien commun, la religion et le respect de l'équité naturelle. Le cardinal Giovan Battista De Luca, l'un des juristes plus importants de l'époque et l'un des derniers représentants de la Scolastique du XVII^e siècle, considérait dans son *Principe cristiano pratico*:

Viene stimata dunque la cura dell'Annona di ragione regale riserbata et appartenente al sovrano non solamente per l'adempimento dell'obbligo e dell'ufficio suo, come sopra, ma ancora perché appartiene al governo politico e all'interesse di stato; mentre l'affamazione de popoli suol cagionare le rivoluzioni e le rebellioni con la perdita del Principato¹².

⁸ Cependant, il arrivait souvent que les producteurs falsifiasent ces déclarations ; selon les années, ils sous-estimaient ou surestimaient leur production afin de faire monter le prix des grains ou d'obtenir l'autorisation de les faire circuler (la *tratta*).

⁹ En ce qui concerne le blé, le prix légal était celui imposé par l'annone aux boulangers *baiocanti* ou bien aux agriculteurs des provinces, ils étaient obligés d'acheter ou bien vendre à l'Annone le blé au prix qu'elle même fixait. Le prix et le poids du pain aussi était déterminé de l'annone à travers le mécanisme de la *tariffa* et du *scandaglio*. Pour l'examen de ces mécanismes v. M. Martinat, *op. cit.*, p. 260-285; sur le *scandaglio*, v. ASR, Camerale II, *Annona*, b. 1, *Scandaglio* (essai de panification) *per regolare il prezzo dei grani che si danno ai fornai fatto fu dal fu Virgilio Spada l'anno 1648*.

¹⁰ V. *infra* p. 7 et n. 19.

¹¹ Sur l'influence de la doctrine Scolastique sur la détermination du juste prix, v., M. Martinat, *op. cit.*, p. 13-112 ; pour une biographie approfondie sur le cardinal Giovan Battista De Luca v., A. Mazzacane, *Giovan Battista De Luca*, dans *Dizionario biografico degli italiani*, XXXVIII, Rome 1990, p. 340-347 et P. Napoli, *De Luca Giovanni Battista* dans O. Cayla et J. L. Halpérin (dir.), *Dictionnaire des grandes œuvres juridiques*, Paris 2008, p. 113-120.

¹² Cf. G. B. De Luca, *Il principe cristiano pratico, abbozzato nell'ozio tuscolano autunnale del 1675: accresciuto e ridotto a diversa forma ne' spazj estivi, avanzati alle occupazioni del Quirinale nel 1679*, Roma 1680, p. 518.

Les greniers annonaires constituaient une autre particularité du dispositif romain. Selon les autorités pontificales, il était nécessaire d'accumuler des stocks de grains pour régler les marchés de la vente au détail et ainsi assurer la survivance de la population, même dans les moments de disette. Ainsi, à Rome, il y avait plusieurs magasins publics où le blé était stocké. Ils se trouvaient principalement près du Viminale pour des raisons climatiques, car il s'agissait d'un endroit sec. Grégoire XIII en prévision du jubilé de 1575 fit réaliser d'importants ouvrages publics, parmi lequel nous citerons les travaux réalisés en vue de faciliter le transport de blé du port de Civitavecchia à celui de Ripa Grande, un nouveau magasin fut édifié près de la *Porta Portese*, tout proche au Port de Ripa Grande, pour simplifier les opérations de déchargement des grains, et un nouveau grenier, projeté par Martino Longhi il Vecchio (1535-1591). Ce dernier fut créé près des thermes romains de Dioclétien et de l'église Santa Maria degli Angeli. Paul V (1605-1621) accrut ce complexe, Urbain VIII (1623-1644) ordonnant un ultime agrandissement en 1623. Un dernier grenier public fut réalisé par Clément XI (1700-1721) en 1709. Projeté par Carlo Fontana (1638-1714), près de la place de Termini, juste en face des autres greniers et situé dans le jardin des moines de Saint-Bernard, il remployait une ruine à plante circulaire¹³. Comme nous l'avons déjà écrit plus haut, l'annone contrôlait le fonctionnement du marché par son influence sur le cours du blé. Elle jouait, ainsi, un rôle d'intermédiaire entre producteur et consommateur. Pourtant grâce à la disponibilité de stocks de blé l'annone pouvait intervenir aussi dans le marché comme protagoniste, en participant aux opérations d'achat et de vente qui s'y déroulaient. On peut le comprendre à l'aide d'un schéma *stock-flux first in, first out* (FIFO) :

flux des achats ➔ stock de blé de l'annone ➔ flux des ventes

L'annone vendait aux boulangers le blé stocké depuis longtemps dans ses greniers et reconstituait peu à peu ses provisions en achetant du nouveau blé sur le marché, de façon à les renouveler tout en maintenant leur quantité inchangée. L'annone achetait son blé au prix qu'elle même contribuait à déterminer par l'intervention de ses fonctionnaires dans les transactions. En ce qui concerne le blé prélevé dans ses provisions et vendu aux boulangers, son prix était différent selon leur catégorie. La principale était celle-ci des *baioccanti*, qui produisaient le pain à *baiocco*, celui destiné aux classes populaires. Leur activité était strictement surveillée par l'annone ; cependant ils bénéficiaient aussi de son assistance en cas de cherté de blé, car ils avaient la responsabilité du ravitaillement des classes urbaines les plus pauvres, pour la survie desquelles le pain constituait un élément essentiel. Dans les périodes de disette où le prix de marché des blés était très élevé, l'annone 'distribuait', c'est-à-dire vendait aux *baioccanti* sur la base de *liste* (listes nominatives), du blé à un prix bien plus bas que celui de marché auquel elle même l'avait acheté. De cette façon, l'annone permettait aux boulangers de panifier et en même temps assurait le ravitaillement des classes populaires. Créées à l'époque de Paul V, les *baioccanti* vendaient du pain à un prix fixé par l'autorité (un *baiocco*). Le système adopté par les autorités pontificales prévoyait ainsi que la miche destinée aux pauvres fût vendue

¹³ Cf. S. Bultrini- G. Stamperini, *Strutture produttive e luoghi di scambio nella Roma del Settecento*, dans "Città & Storia - I musei della città", III 1-2, (2008), p. 353. A Rome, on trouve la présence d'autres greniers comme celui de Castel Sant'Angelo destiné aux soldats pontificaux et de deux magasins privés *alle chiavi d'oro* et *testa spaccata* situés au Rione Monti.

toujours au prix d'un *baiocco* ; son poids (*calmiere*), en revanche, c'est-à-dire la quantité de blé-froment employée pour sa fabrication, changeait selon le prix de celui-ci, même s'il ne descendait pas en-dessous de huit *oncie* (2,3kg)¹⁴. Le prix du blé que les *baioccanti* étaient censés acheter auprès de l'annone était fixé par elle-même, et en dépit des conditions d'abondance ou de pénurie du blé, demeurait plus ou moins stable. En revanche, le prix payé par les autres « professionnels de la transformation » - *decinanti*, - ils fabriquaient un pain blanc, acheté par les fortunés ; leur nom dérivait du poids de leurs miches, qui était fixé par la loi à dix *oncie* la miche - *vermicellari*, *ciambellari*, *pasticceri* fabricants des pâtes, pâtisseries) -, était celui de marché, c'est-à-dire celui que l'annone avait elle-même payé aux producteurs. L'adoption de ce système permettait à l'annone de garantir en toutes circonstances le ravitaillement de la ville de Rome, de renouveler ses stocks et en même temps de réaliser des profits pendant les périodes clémentes à travers la vente aux boulangers *baioccanti* à un prix supérieur par rapport à celui du marché. Afin d'illustrer le fonctionnement du mécanisme annonaire, nous pouvons citer en exemple le témoignage d'un dénommé Franciscus Lucarinus, ex - boulanger *baioccante*, âgé de 75 ans :

Quando sono tempi di carestia e penuriosi, li fornari medesimi vanno a Casa di monsignor Prefetto e dal commissario a pregarli che gli mandino il grano dell'annona, e all'incontro, quando sono tempi di abbondanza non fanno mai tali richieste, anzi gli dispiace assai perché quando é l'abondanza possono li fornari comprarlo a maggior vantaggio da mercanti e particolari il che non gli riesce quando é tempo di carestia e di penuria¹⁵.

Et à propos du mécanisme annonaire du FIFO, qui consistait en l'obligation de panifier avec du blé de la pire qualité, car il était le plus vieux, Franciscus Lucarinus témoigne :

Regolarmente li grani che distribuisce l'annona sono sempre di inferiore qualità e bontà di quelli che sono gl'altri grani dei mercanti particolari e la ragione é questa perché l'annona che ogn'anno fa provizione di molto grano benché questo sia di buona qualità, nondimeno perché sempre per rinnovare il grano vecchio distribuisce prima il medesimo grano vecchio, che alle volte e di due ò tre anni e perciò viene ad essere inferiore a quello dei mercanti particolari, che é grano raccolto il medesimo anno. ... E questo lo so per essere stato fornaio¹⁶.

2. Règlements parisiens

A Paris, également, sous l'Ancien Régime, existait un système de contrôle de la distribution et production de la subsistance visant à assurer le ravitaillement de la population urbaine. Le maintien à un bas niveau du prix du blé et des autres denrées principales était considéré de la plus haute importance. Il s'agissait de parvenir à maintenir les salaires à un niveau bas, et ainsi minimiser les coûts de production manufacturière, sans, pour autant, mettre en péril la stabilité sociale notamment dans les villes. Ainsi, il

¹⁴ Ce poids était déterminé sur la base d'une *tariffa* établie par Paul V. A ce propos, v. ASR, *Bandi*, b. 10, 4 novembre 1606 ; *Bandi camerlengo*, b. 366, 20 novembre 1606 ; Camerale II, *Annona*, b. 1 ; *Congregazione del sollievo*, b. 1. Cf. *supra* n. 9.

¹⁵ ASR, Camerale II, *Arti e mestieri - fornai e ciambellari*, b. 17, *Romana pecuniaria mercedis rubbiatella*, "summarium testium", 7 octobre 1680.

¹⁶ *Ibid.* Si d'une part le système adopté par l'annone était favorable aux consommateurs grâce au *calmiere*, de l'autre, les boulangers, les marchands accusaient l'annone de réduire leurs profits, et, par conséquent, de peser lourdement sur les finances pontificales.

était nécessaire d'établir des règlements et d'interdire certaines pratiques afin d'assurer la subsistance des populations urbaines. La discipline imposée par les lois visait donc à empêcher toute malversation et abus (les monopoles, les usures, les sociétés vicieuses). Elle assurait l'« abondance des vivres » et le *bien public*. Par ailleurs, Nicolas Delamare, dans un passage du Livre V, titre III du *Traité de la police*, souligne l'importance de la normative consacrée au commerce du blé et du pain, qui constitue, d'après lui la partie la plus vaste et « favorite » du droit public :

Ces lois ont encore esté perfectionnées dans la suite des temps ; l'expérience en a fait augmenter, changer, ou réformer les dispositions, selon les besoins qu'elle a découvert, et les nouvelles lumières qu'elle a acquises ; elles se sont enfin trouvées en si grand nombre & ont esté jugées si utiles, qu'elles ont fait & font encore aujourd'hui la plus considérable, la plus étendue, & l'on peut sans scrupule ajouter la plus favorite partie du Droit Public¹⁷.

Cet ensemble de *reglemens* - qui a fait l'objet d'une description par plusieurs auteurs¹⁸ - protégeait en particulier le consommateur, cette réglementation mettait en œuvre le contrat de subsistance qui liait gouvernants et gouvernés en cherchant à assurer à la population urbaine un pain de bonne qualité et à bon marché. A Paris, cette réglementation était fondée principalement sur l'ordonnance, rendue sous forme de déclaration, du 31 août de 1699, elle constitue la véritable « charte de commerce des grains ». L'ordonnance sur le commerce des grains reprenait et développait les ordonnances antérieures, notamment celle de 1577. Complétée au cours des années par des arrêts du Parlement et des sentences judiciaires, elle demeurera en vigueur jusqu'à la réforme libérale de 1763. La réglementation cherchait à éviter le stockage et toute forme d'accaparement du blé. Son article 1 prévoyait ainsi que pour vendre blés, seigles, avoines et autres grains, il était nécessaire d'obtenir la permission « des officiers de nos justices ordinaires dans l'étendue desquels ils résident » et de se faire enregistrer « avec leurs noms, surnoms et demeures aux greffes de mêmes justices, à peine de confiscations des grains qui se trouveront à eux appartenant, de cinq cent livres d'amendes et d'être déclarés incapables de faire le trafic de marchandises et des grains ». L'enregistrement était la seule formalité imposée aux marchands pour pouvoir exercer ce commerce. L'article 10 de l'ordonnance interdisait les achats ou enrachements de grains en vert, sur pied et avant la récolte à peines de nullité des dites ventes ; de pertes de deniers fournis pour les achats et de la privation de faculté de faire commerce de grains (une amende de trois mille livres et punition corporelle étaient également prévues). Les grains à destination de Paris devaient être expédiés sans retard et sans aucun délai à la capitale. Pour garantir l'opération un arrêt du Parlement de Paris avait établi que les marchands étaient obligés de se procurer dans la localité de l'achat chez les tabellions ou notaires des lettres de voitures pour tous les grains achetés et en faire expédition immédiate sans pouvoir les déposer en greniers ou magasins. Des déclarations interdisaient la sortie du blé d'une région donnée, même si de temps en temps des licences à l'exportation intérieure étaient octroyées. Il s'agissait d'un système d'autorisations temporaires, qui avait pour but principal celui de contrôler les quantités de blé en circulation.

¹⁷ N. Delamare, *op. cit.*, p. 596.

¹⁸ Entre autre, v. G. Afanassiev, *Le commerce des céréales en France au XVIII^e siècle*, Paris 1894, J. Meuvret, *Le problème de subsistance à l'époque de Louis XIV - La production des céréales dans la France du XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris 1977 I-II ; Id., *Le commerce des grains et la conjoncture*, Paris 1988, I-II, S. L. Kaplan, *Les ventres de Paris pouvoirs et approvisionnement dans la France d'Ancien Régime*, Paris 1988, Id. *Le meilleur pain du monde. Les boulangers de Paris au XVIII^e siècle*, Paris 1996.

Les transactions entre ceux qui produisaient et vendaient leurs grains (laboureurs, fermiers, marchands) et ceux qui les achetaient (boulangers, institutions, familles) se déroulaient sous le contrôle et la supervision de l'autorité publique. Selon les postulats économiques de l'époque pour déterminer le *juste prix* des marchandises, il fallait rassembler les denrées dans un même lieu, le marché, cela créerait l'abondance. Par ailleurs la concurrence faisait baisser les prix et assurait la qualité des marchandises. Le marché, « lieu public destiné au commerce » était ainsi conçu comme une « évidence empirique » un lieu délimité, le *forum*, la place du marché où se déroulaient les transactions selon *ce bon ordre établi par les réglemens*. Le marché opérait la *communis aestimatio* : il permettait aux lois naturelles de se réaliser : la confrontation de l'offre et de la demande déterminait le juste prix ou, au moins, un prix modique ou raisonnable¹⁹.

3. Création de greniers publics en France

Pourtant, comme le passage de Delamare, concernant les greniers pontificaux, le suggère la question de l'institution des greniers publics - les greniers d'abondance - jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, a suscité le plus grand intérêt de la plupart des administrateurs de l'Etat français. La création de réserves de grains, achetés à l'aide des deniers publics pendant les périodes d'abondances, était considérée comme un moyen de prévoyance, une assurance pour la subsistance des peuples. Les grains gardés dans les entrepôts devaient être destinés à atténuer les effets de la disette : comprimer les hausses excessives du prix des grains. A ce propos il faut signaler plusieurs tentatives de création de greniers publics ou semi-publics. Un règlement de Charles IX du 4 février 1567, renouvelé ensuite par l'ordonnance de Henri III du 27 novembre 1577 prescrivait :

aux officiers et magistrats des corps communs des bonnes villes, même de la ville de Paris, de faire pourvoyance et réserve en greniers publics de telles quantités de grains qu'elles puissent servir de prompts secours et suffire pour fournir les habitants desdites bonnes villes, l'espace de trois mois pour le moins²⁰.

Cette disposition fut renouvelée de l'ordonnance de janvier 1629, dont l'article 425 ordonnait :

Enjoignons aux communautés de faire achat de blés et en faire provisions magasins pour trois mois au moins²¹.

Nous pouvons évoquer également la tentative de 1688 visant à la mise en oeuvre de greniers publics :

¹⁹ Cf. P. Napoli, *Naissance de la police moderne: pouvoirs, normes, société*, Paris 2003. L'auteur, qui reprend l'idée de Braudel selon laquelle: « le marché est faire surface », définit le marché comme « un lieu de visibilité immédiate, une évidence empirique, c'est la surface où se localise une combinaison entre hommes et choses ». A ce sujet, il reporte un passage de Domat (*Droit Public*, IV, Livre I, Titre VII, Section III, p. 2), où celui-ci définit le marché : « On appelle Marché, un concours de toutes personnes, sans distinctions, permis par le Prince à des certains jours de chaque semaine, de certains lieux, pour y vendre, acheter ou échanger ce qu'on veut, mais principalement des grains et des vivres », p. 77-78.

²⁰ N. Delamare, *op. cit.*, II, p. 705 et 926.

²¹ Cf. L. Biollay, *Etudes économiques sur le XVIII^e siècle. Le pacte de famine. L'administration du commerce*, Paris 1885, p. 40.

L'abondance extraordinaire de deux années précédentes fit songer à établir dans chaque province des greniers publics ; le roi créa même cinq cent mille livres de rente, dont le capital devait être appliqué à l'achat de grains²².

Ce projet fut, par la suite, abandonné et les fonds destinés à la création des greniers furent détournés au profit du financement des guerres de Louis XIV²³.

La norme étatique, comme nous le venons d'illustrer, chargeait les communautés municipales de former des greniers de prévoyance²⁴. Ainsi les trouvait-on dans quelques villes de France. Par exemple celui de Besançon datait de 1404. A Lyon il existait une Chambre d'abondance, dans laquelle on entreposait les céréales destinées à la nourriture des pauvres. La Lorraine également était dotée de magasins d'abondance ainsi que Lille, Bordeaux, Rennes et d'autres villes²⁵.

En ce qui concerne la ville de Paris, nous trouvons également plusieurs projets destinés à la création de greniers d'abondance. Par exemple, à la suite de l'expérience de 1662, où l'on avait entreposé le blé du roi dans les galeries du Louvre, Colbert lui-même chercha à rendre possible la réalisation de ces greniers. Pour mener à bien ce projet, Colbert proposait l'institution de greniers semi-publics, ils pouvaient être créés grâce à la collaboration du prévôt des marchands et des marchands de blé de Paris. Les marchands auraient dû se réunir en sociétés, des commissaires auraient visité tous les lieux de Paris pouvant accueillir des magasins de grain. Pourtant l'opposition des marchands fit échouer ce projet : ceux-là jugeaient irréalisable, en effet, l'institution d'un stockage collectif de caractère professionnel, ils déclarèrent au prévôt des marchands que leur négoce était médiocre : il y avait seulement une vingtaine de marchands de blé à Paris qui avaient quelques fonds. Ils pratiquaient le commerce en prêtant aux fermiers, lesquels les rembouraient en blé, qu'ils revendaient aux boulangers²⁶.

En 1709, pendant la période de la grande disette qui frappa Paris, la France et une grande partie d'Europe, on proposa la création d'une Chambre de l'abondance à Paris ; à travers la constitution de greniers publics elle aurait exercé une influence modératrice sur le commerce. Dans une lettre datée 15 mai 1709, Monsieur de Pontchartrin informait Monsieur de Nicolay, président de la Chambre des Comptes, du projet de mise en place de la Chambre de l'Abondance :

²² F. Forbonnais, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*, II, Bâle 1758, p. 39.

²³ Sur l'échec de ce projet v. L. Biollay, *Etudes économiques*, cit., p. 40 et H. F. Rivière, *Précis historique et critique de la législation française sur le commerce des céréales et des mesures d'administration sur les temps de cherté*, Paris 1859, p. 132.

²⁴ Le gouvernement, en revanche, avait organisé un système de réserves spéciales destinées au ravitaillement des troupes : les emplacements. Créés par le ministre de la guerre François Michel Tellier de Louvois (1641-1691) et situés dans les frontières et dans les places fortes, les emplacements étaient entretenus par des munitionnaires, simples dépositaires de ces emplacements. Cependant, en temps de paix le ministre de la guerre leur permettait de disposer d'un tiers des réserves stockées pour les renouveler; à ce propos v. L. Dupré d'Aulnay, *Traité général des subsistances militaires*, Paris 1744, p. 1-188 et L. Biollay, *Etudes économiques*, cit., p. 124, n. 1.

²⁵ Cf. E. Beguillet, *Traité de la connoissance générale des grains et de la moiture économique*, I, Dijon 1780 et Id. *Traité général des subsistances des grains*, Dijon 1802, p. 396-401, 344-345, 379 ; v. aussi L. Biollay, *Etudes économiques*, cit., p. 42-44.

²⁶ J. de Saint-Germain, *La Reynie et la police au Grand Siècle*, Paris 1962. Cf. aussi, BNF, Ms. fr. 21634, f. 86v-87r.

Monsieur Desmaretz a parlé au Roi dans son Conseil de Finances de l'établissement de la Chambre d'Abondance dont vous m'avez parlé. Il a été agréé tout d'une voix avec de voeux ardent pour son succès et ce que je sais sur cette affaire²⁷.

Cependant ce projet ne déboucha sur rien. Le premier juin 1709, D'Argenson, lieutenant général de police, écrivait à Nicolas Desmaretz, contrôleur général des finances:

La proposition d'une Chambre d'abondance ne s'accrédite pas dans le public. Plusieurs marchands à qui l'on avait proposé d'en être s'en sont excusés ; ils paroissent fort se défier de ceux qui sont à la tête de ces projets, depuis qu'ils reconnoissent que les fonds que la chambre des comptes et Monsieur le prévôt des marchands avoient fait espérer étoient de belles chimères²⁸.

Monsieur de Nicolay qui, auparavant, avait donné sa disponibilité de participer financièrement à ce projet, avait en effet déclaré dans la dernière assemblée, que «ses affaires ne lui permettoient pas », de plus, il était impossible de réunir «des personnes » qui étaient profondément en désaccord sur les modalités de réalisation de ce projet : « les magistrats veulent tout mettre en régie, et les marchands veulent tout laisser à la liberté ». Egalement les officiers des parlements étaient contraires que la «Chambre d'abondance eût la moindre juridiction » ; tandis que «les secrétaires du roi et les négociants » souhaitaient «qu'elle soit indépendante de tout tribunal et que les membres qui la composent soient censés égaux »²⁹.

Ainsi ce projet ne déboucha sur rien à causes des graves désaccords entre marchands et certains membres du gouvernement.

Cependant, comme Delamare nous en informe, pour ravitailler Paris fut créé un fond destiné à l'importation de grain. L'article III de la déclaration du roi du 29 octobre *portant qu'il sera levé une dixième pour en employer les deniers en achat des bleds pour la subsistance de la dite ville*, spécifiait :

Voulons que les deniers qui proviendront de l'augmentation du dixième établit par ces Présentes, servent à procurer l'abondance des grains par des achats qui seront faits dans les Pays étrangers, sans qu'ils puissent être employés à aucun autre usage que pour quelque cause et occasion que ce soit³⁰.

Un plan destiné à la création d'un réseau d'entrepôts visant à la subsistance de Paris en cas de disette remonte seulement à 1736. Le contrôleur des finances de l'époque, Philibert Orry, jugea indispensable la création de greniers d'abondance. Les communautés religieuses furent chargées de leur formation. A ce propos, il faut rappeler, que déjà en 1728, les « communautés religieuses à la porte des grandes villes et rivières » avaient été invitées procéder la formation de amas de blé pour subvenir à la nécessité publique dans les années de disette³¹. La déclaration du roi du 3 avril 1736 ainsi concernait les communautés, les chapitres, les séminaires, les collèges, les hôpitaux situés sur la Seine et

²⁷ Lettre du 15 et 30 mai 1709 (Versailles), dans A. M. de Boislisle, *La Chambre des comptes de Paris. Pièces justificatives pour servir à l'histoire des premiers Présidents (1500-1791)*, Nogent-le-Retrou 1873, corr. n. 701, p. 760-761.

²⁸ Lettre du premier juin 1709 (Paris), dans P. Clément, *La police sous Louis XIV*, Paris 1866, corr. n. 44, p. 463.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Cf. N. Delamare, *op. cit.*, II, p. 901.

³¹ Cf. L. Biollay, *op. cit.*, p. 50 n. 1-2-3 ; S. L. Kaplan, *Le pain, le peuple et le roi*, cit., p. 25 ; BNF, *Collection Joly de Fleury* 1428, f. 168-187.

sur ses affluents, ou distants de moins de six lieux de cours d'eau³². Elle ordonnait aux communautés séculaires d'avoir en provision la quantité de blé nécessaire pour leur subsistance pendant trois années. Comme le préambule de la déclaration l'affirmait :

ces sortes de provisions, en procurant aux communautés, dans les temps de disette une ressource toujours assurée pour elles, deviendront ainsi pour le public une utilité réelle, soit parce qu'elles n'auront aucun prétexte pour dégarnir les marchés publics pour leur nécessaire, soit parce qu'elles pourront en vendant leur superflu, secourir le public avec avantage pour elles-mêmes³³.

En effet, en cas de disette les communautés étaient tenues de porter soit au marché soit sur les ports des rivières les quantités de blé ordonnées par le lieutenant de police ou bien par le prévôt des marchands.

La déclaration du 16 avril 1737 renforça cette disposition³⁴. Elle prescrivait l'établissement en la maison de la Salpêtrière à Paris d'un grenier qui devait contenir au moins dix mille muid de blé destinés à l'approvisionnement de Paris. Les revenus des octrois à la ville de Paris devaient financer l'établissement³⁵. De plus, à partir de 1738 le gouvernement décida de créer un approvisionnement fixe pour Paris de 10 000 sestiers. Probablement les grains achetés par le gouvernement étaient répartis dans des dépôts à proximité des principaux marchés de Paris. Ces grains - les blés d'ordonnance - venaient versés en secret dans les marchés de la capitale pour « calmer les inquiétudes populaires »³⁶. Léon Biollay dans son *Pacte de famine* soutient que Orry même, en 1742, en décida la fermeture : ils étaient inutiles, car les réserves qu'ils gardaient étaient trop modestes . En effet, en 1740, en effet, il fut nécessaire de recourir aux importations de blé pour éviter la disette³⁷.

³² Cf., J. Peuchet, *Collection des lois, ordonnances et règlements de police depuis le XIII^e siècle jusqu'à l'année 1818*, XXII, Paris 1818, *Déclaration du roi qui ordonne que les communautés séculières ou régulières seront tenues d'avoir en provision la quantité de bled nécessaire pour leur subsistance pendant trois années*, p. 238-241.

³³ *Ibid.*, p. 238-39.

³⁴ Il s'agit de la *Déclaration du roi, portant établissements en la maison de Salpêtrière, d'un grenier qui contiendra au moins dix mille muids de bled pour l'approvisionnement de Paris*, *ibid.*, p. 302-304.

³⁵ Le budget du bureau de l'Hôtel de ville, pourtant, était modeste, et ses interventions apportaient un aide assez médiocre aux besoins de subsistance de la capitale. Ainsi cette norme ne fut jamais entièrement exécutée, cf. L. Biollay, *op. cit.*, p. 53.

³⁶ *Ibid.* p. 53.

³⁷ *Ibid.*, p. 54-55. En 1750 le contrôleur des finances Marcel Marion Machault d'Arnouville chercha à réaliser un système de greniers d'abondance, en associant le ravitaillement civil et militaire. Il tenta cette entreprise par l'intermédiation des entrepreneurs généraux des étapes. Ils furent autorisés à former un approvisionnement de 139 000 sacs de blé, repartis dans les différentes provinces où les étapes étaient établies. De surcroît, Machault avait acheté au compte du roi 200 000 quintaux de blé destinés à ravitailler Paris. Ces grains étaient emmagasinés dans différents entrepôts situés dans les environs de la capitale de France, c'est-à-dire : Mantes, Meulan, Triel, Poissy, Port de Marly, Saint-Denis, Argenteuil, Pontoise, Beaumont, Melun, La Ferté-sous-Jouarre et Meaux. En 1793 la convention (décret 9 août 1793) tenta encore une fois d'organiser des greniers d'abondance dans chaque chef-lieu de district. Elle destinait 100 000 millions de livres à la disposition du conseil exécutif, sous la surveillance des Comités de salut public et des finances pour l'achat des grains. Pourtant cet argent n'était pas disponible, et ainsi ce projet fut inexécuté (pour la reconstruction de cette tentative v. AN, F¹² 647, L. Biollay, *op. cit.*, p. 64-66 et S. L. Kaplan, « *Le complot de famine. Histoire d'une rumeur au XVIII^e* », Paris 1983, p. 73, n. 4.

4. Les raisons d'un insuccès et le virement libéral

Ainsi, comme nous venons de l'illustrer seulement sous le règne de Louis XV, Paris peut compter sur un réseau de greniers publics même si plutôt fragile et insuffisant. Sous Louis XIV, en revanche, comme Delamare l'affirme, ce système semble à la plus part des administrateurs impraticable. Pourquoi? Essayons de comprendre les raisons de cette conviction.

A l'époque, la conviction était répandue que la France était un pays fertile, sa production de blé était suffisante à nourrir sa population. La disette, ainsi, était principalement causée par la «malice des hommes», par leur «passion de l'avarice» et par leur «cupidité du gain». En particulier, les marchands de blé étaient traités d'usuriers et souvent accusés de «faire magasins», «de garder et attarder les grains» en provoquant leur cherté. Sur ce propos, Delamare s'exprime ainsi :

la quatrième et dernière cause de la disette ou de famine, et qui nous est encore très bien marquée dans les Ecritures, nous vient de la malice des hommes. Ce n'est plus alors le défaut de la matière que nous jette dans le besoin, mais elle est retenue et réservées par certain, qui sacrifient à un gain criminel et sordide les liens les plus sacrés de la religion et la société et souvent le bien general et commun de l'Etat³⁸.

Pour empêcher la disette ainsi le gouvernement, le Prince, «chef de ce corps et père de cette grande famille» devait intervenir dans la réglementation du commerce des subsistances, en empêchant tous monopoles, usures ou sociétés vicieuses entre marchands. Le rôle principal des magistrats de police était ainsi celui de surveiller et garantir l'exécution et l'application des dispositions étatiques et ainsi *procurer l'abondance* et conséquemment, comme nous l'avons illustré plus haut à propos du rôle de la place du marché, *le juste prix* des denrées. En effet, comme Delamare le considère :

L'importance de ce commerce [celui des grains] par les marchands qui font le debit public demande beaucoup de soin, de vigilance et de précaution pour y entretenir la bonne foy, prevenir et corriger les monopoles, les usures et les autres abus que l'avarice et la cupidité du gain pourroient y introduire³⁹.

Selon la conception économique de l'époque, dans les périodes normales, pour procurer l'abondance et garantir une offre suffisante de marchandises de qualité, il fallait éviter des mesures qu'on adoptait seulement en période de crise. On craignait *d'altérer l'abondance* et ainsi provoquer une diminution de l'afflux de denrées sur les marchés. Les périodes de abondance, de médiocrité et de disette avaient leurs règles distinctes qu'il fallait observer. A propos du commerce du blé considéré par rapport aux temps, Delamare considère :

La circonstance des temps ne demande pas moins de précautions ; l'abondance, la médiocrité et la disette des recoltes en font toute la différence et chacun de ces trois estats a ses regles et ses maximes qu'il n'est pas permis de négliger⁴⁰.

³⁸ Cf. N. Delamare, *op. cit.*, II, p. 796.

³⁹ *Ibid.*, p. 456.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 613. Sur les idées économiques de Delamare cf., C. Musart, *La réglementation du commerce des grains en France au XVIII^e siècle : la théorie de Delamare*, Paris 1921, p. 30-99.

Par ailleurs dès que le blé renchérisait les dispositions législatives concernant le commerce des grains étaient appliquées avec la plus extrême sévérité. Il fallait protéger la population urbaine, notamment celle parisienne, de l'avidité des marchands, lui assurer un ravitaillement. Ainsi, selon la déclaration du 31 août 1699 et l'instruction du 29 juin 1716, l'autorité royale avait le droit de disposer des récoltes «qui étaient le produit de la fertilité du terroir, de la température du climat»⁴¹. En période de disette, l'autorité étatique avait le pouvoir de réquisitionner les grains conservés par les producteurs et marchands. Les commissaires de police, envoyés dans les différentes provinces, inspectaient grandes fermes et greniers : il était leur accordé l'autorité de se faire ouvrir de force les greniers, d'évaluer leur contenu et d'ordonner la vente forcée des grains sur les marchés pour ramener l'abondance⁴². Quand ces mesures coercitives avaient échoué, alors l'Etat devenait «fournisseur». Le gouvernement achetait du grain et pour faire baisser son prix, le distribuait aux pauvres ou bien il le revendait, en secret, à un prix plus bas que celui du marché. Les réserves de grains publics étaient ainsi constituées seulement dans les périodes de calamité. Dans les périodes clémentes, le système adopté à Paris, garantissait l'approvisionnement de la population urbaine par la stricte vigilance et le contrôle des marchands. De cette façon, on évitait les frais énormes de manutention des greniers publics : l'entretien des dépôts, les salaires des employés et des gardes, le renouvellement des grains stockés. La succession de plusieurs années d'abondance imposaient, en effet, de remplacer les grains emmagasinés par des blés de nouvelles récoltes.

Les réformes introduites par la «révolution physiocratique» effacèrent le système de vigilance et contrôle que nous venons de décrire. Il s'est alors produit une interruption des politiques de restriction que limitaient le commerce de grains en fonction de sa disponibilité à un prix accessible. Tandis que la déclaration du 25 mai 1763 autorisait la circulation de grains, farines et légumes dans toute l'étendue du royaume, l'édit de juillet 1764 permettait *la liberté de la sortie et de l'entrée des grains* dans tout le territoire national. Ces réformes, encourageant l'agriculture, était censé amener l'abondance de blé dans le royaume⁴³. Pourtant, comme Biollay l'observe : «aucun ministre alors n'aurait osé livrer les subsistances de Paris, aux hasards d'une expérience dont le succès était contesté»⁴⁴. Des mesures de précaution étaient nécessaires : le contrôleur des finances Bertin pour garantir l'approvisionnement de Paris, décida de rétablir un réseau de greniers publics et de former une réserve de blé, qui devait s'élever à 10 000 sestiers⁴⁵. Pierre Simon Malisset, un ancien boulanger, célèbre pour la diffusion de la méthode de la «mouture économique», fut chargé de la régie des blés du roi. En 1764, le nouveau contrôleur L'Averdy augmenta la réserve de blé à 40 000 sestiers. Ces grains étaient gardés dans plusieurs dépôts situés dans les environs de Paris et dans les magasins Saint-Charles, qui se trouvaient à Paris «faubourg de la Gloire» et loués par Malisset aux religieux de Saint-

⁴¹ L. Biollay, *op. cit.*, p. 81.

⁴² A ce propos, v. L. A. Tilly, *La révolte frumentaire, forme de conflit politique en France*, "Annales économiques, sociétés et civilisations", 27- 3, (1972), p. 740.

⁴³ Sur la réforme libérale et ses effets, v. G. Weulersse, *Le mouvement physiocratique en France, de 1756 à 1770*, Paris 1910. L'Ecole physiocratique considérait que l'intérêt de la propriété foncière devait être déterminant: par la liberté des prix, les propriétaires fonciers seraient amenés à augmenter leur production agricole.

⁴⁴ L. Biollay, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁵ Précisément, la réserve était constituée d'environ 8791 sestiers de froment et 423 sestiers de seigle, v. AN, *compte Malisset*, F¹⁴ 1192.

Lazare⁴⁶. Afin d'alléger les charges imposées au Trésor public par l'entretien et la manutention des greniers publics, L'Averdy en confia le service à une compagnie, formée par Malisset et d'autres marchands de blé : la compagnie des blés du roi (contrat notarié du 31 mars 1767). La compagnie devait se limiter au remplacement annuel des grains. En réalité Malisset et ses associés avaient non seulement la garde des blés, mais ils pouvaient disposer de cette réserve : acheter et vendre au nom du roi et réaliser ainsi des spéculations. A cet accord, passé entre le gouvernement et la compagnie de Malisset, fut donné, par la rumeur publique, le nom de «pacte de famine» et en 1767 il fut dénoncé par un certain Jean-Charles Le Prévost de Baumont comme un complot visant à affamer le peuple⁴⁷.

Comme nous l'avons déjà décrit plus haut, à Rome, l'annone intervenait directement dans le marché comme protagoniste, elle achetait et vendait ses stocks de grain. De plus, le système romain astreignait les boulangers à acheter le grain annonaire stocké depuis longtemps dans les greniers, ce qui permettait à l'annone la reconstitution peu à peu de ses provisions tout en maintenant leur quantité inchangée. Par ce système, l'annone pouvait compenser les pertes que lui infligeait en temps de pénurie la vente de son grain aux *baiocanti* à un prix inférieur par rapport à celui du marché, par les profits réalisés les bonnes années, grâce à la différence entre le prix payé par les *baiocanti*, qui restait plus ou moins au même niveau, et celui, inférieur, du marché auquel l'annone l'achetait. Comme De Luca l'écrit :

Quando l'amministrazione sia ben regolata, questa introduzione deve stimarsi buona e degna di lode; cioè, che l'Annona, nei tempi dell'abbondanza, provvedendo il grano a dolce prezzo, faccia qualche notabil guadagno con lo spiano e con la vendita del pane al solito prezzo e peso tassato, acciò quel guadagno si cumuli, per compensare il danno grande che conviene patire negli anni della carestia, quando bisogna comprare il grano a caro prezzo, e spianarlo con perdita notabile al solito peso e prezzo del pane ; sicché il popolo non senta il disagio della carestia⁴⁸.

⁴⁶ Cf. *ibid.*, p. 102-103, 113-114.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 114-125. Sur le *pacte de famine* v. aussi S. L. Kaplan, *Le complot de famine*, cit.

⁴⁸ G. B. De Luca, *Il principe cristiano*, cit., p. 530.