

L'OCTROI DE LYON,
5 FRUCTIDOR AN VIII-28 AVRIL 1816
Les péripéties du rétablissement
d'un impôt local supprimé par la Révolution

Agathe Leclerc

Mémoire présenté et soutenu en vue de l'obtention du
Master 2 Droit Public Recherche mention Finances Publiques et Sociales

*Sous la direction de Madame Catherine FILLON,
Maître de conférences à l'Université Jean Moulin Lyon 3 en Histoire du Droit*

N°3

Année universitaire 2004/2005

Collection des mémoires de l'Equipe de droit public

AVANT-PROPOS

Ce travail constitue le troisième volume de la collection des "Mémoires de l'Equipe de Droit Public" que cette Equipe a décidé de lancer. L'Equipe d'accueil, qui fédère six centres de recherche (le Centre de droit constitutionnel, l'Institut d'études administratives, le Centre d'études européennes, le Centre de recherches financières et fiscales, le Centre du droit du développement et des espaces et le Centre lyonnais d'études et de sécurité internationale et de défense) a quatre masters 2 "Recherche" qui lui sont rattachés (Droit public fondamental, Droit européen, Finances publiques et sociales, Droit international public).

La qualité de certains mémoires soutenus dans le cadre de ces masters a incité à décider la publication des meilleurs d'entre eux. Ces travaux de recherche, menés en quelques mois, ne peuvent certainement pas atteindre l'ampleur et la maturité de thèses : mais dotés d'une fraîcheur indéniable, ils témoignent de la vitalité de la recherche de troisième cycle en droit public et lui apportent une contribution dont chacun pourra apprécier la valeur. Enfin, et ce n'est pas leur moindre intérêt, ils révèlent des talents riches de promesses, qu'une telle publication contribuera, peut-on espérer, à réaliser.

Le mémoire d'Agathe Leclerc, préparé sous la direction de Madame Catherine Fillon et soutenu en septembre 2005 dans le cadre du Master 2 Droit public Recherche, mention Finances publiques et sociales (dirigé par le Professeur Jean-Luc Albert) porte sur "*L'octroi de Lyon, 5 fructidor an VIII-28 avril 1816. Les péripéties du rétablissement d'un impôt local supprimé par la Révolution*". Ce travail est d'abord le fruit d'une importante recherche d'archives, jusqu'alors peu ou pas du tout exploitées : il présente donc l'intérêt d'offrir au lecteur des informations inédites sur une période riche mais pourtant méconnue de l'histoire des finances locales, et plus spécialement à Lyon. En outre, il nous conduit à une réflexion plus générale sur la dimension politique de choix fiscaux nationaux et sur leurs retombées en termes de gestion financière locale : l'octroi, impôt tant décrié et supprimé sans être remplacé, doit finalement être rétabli pour sauver les finances locales.

Cet épisode historique n'est pas sans intérêt à l'heure où l'on a longuement débattu du devenir de la taxe professionnelle...

Sylvie Caudal
Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3
Directrice de l'Equipe de Droit Public
Directrice de l'Institut d'Etudes Administratives

REMERCIEMENTS

Nous remercions les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail, le personnel de la Bibliothèque Municipale, celui des Archives Municipales, celui des Archives Départementales, et tout particulièrement Mme Joëlle CHEMARIN, qui a bien voulu nous apporter et dépoussiérer sept caisses de manuscrits.

Mais notre reconnaissance s'adresse plus encore à Mme Catherine FILLON qui a bien voulu suivre avec patience et attention toutes les étapes de la réalisation de ce mémoire.

SOMMAIRE

Partie I- Le rétablissement de l'octroi de Lyon

Chapitre 1- Un impôt nécessaire mais toujours contesté

Section I- Les mérites et les inconvénients de l'octroi

Section II- Un rétablissement difficilement obtenu

Chapitre 2- L'administration de l'octroi

Section I- Les régies intéressées

Section II- Les régies simples et leur avantage

Partie II- La perception de l'octroi

Chapitre 1- Un impôt local par son assiette et ses produits

Section I- Les objets soumis aux droits d'octroi

Section II- La tarification des taxes

Section III- Le produit de l'octroi et ses emplois

Chapitre 2- La comptabilité de l'octroi : enjeux et difficultés

Section I- Le personnel chargé de l'octroi

Section II- Le périmètre de l'octroi et ses indices matériels

Section III- La classification des biens

Section IV- Le problème de la fraude

INTRODUCTION

L'octroi était présent déjà dans l'Antiquité. On retrouve la trace de cet impôt en Grèce dès une époque assez reculée. Des droits de douane et de port étaient perçus à Athènes aussi bien à l'entrée qu'à la sortie des marchandises. A l'époque où cette cité était particulièrement prospère, l'impôt sur les marchandises étrangères s'élevait jusqu'au cinquième de leur valeur¹. Cette taxe n'était pas spécifique à Athènes. D'autres villes grecques comme Byzance ou encore Rhodes, avaient établi de telles taxes. La perception de ces taxes pouvait s'effectuer soit sur les marchés, soit à l'entrée des villes. La taxe était fonction de la nature des objets et pouvait être conséquente : à Byzance, ces droits d'octroi atteignaient jusqu'à 10%².

A Rome, l'origine de l'idée de la taxe doit être cherchée dans l'institution existante du droit de port ou *portorium*, qui consistait en une taxe en argent perçue d'après des tarifs à l'occasion de certains faits de circulation de marchandises au profit de l'Etat. Ces *portoria*, plusieurs fois supprimés et rétablis, n'avaient qu'une lointaine ressemblance avec les droits d'octroi tant que n'était pas faite la distinction entre le trésor public et celui des villes. Cette distinction se fit sous l'Empire. On permit alors aux villes de se créer des ressources par l'intermédiaire de taxes établies sur les marchandises à leur entrée et à leur sortie de la ville. Déjà à l'époque, les impôts indirects, regroupés sous le nom de *vectigalia*, faisaient naître un profond sentiment d'injustice fiscale et d'oppression politique. Vers 90 avant J.-C., « presque toutes marchandises vénales, tant à l'entrée que dans l'intérieur des différentes provinces étaient soumises à des taxes »³. En 193 après J.-C., Pertinax décréta l'abolition des divers *portoria* et celle des péages de toute nature payables à la traversée du fleuve, aux barrières des chemins et à l'embranchement des routes. L'œuvre de Pertinax ne fut apparemment pas définitive : l'écrivain Lampride nous apprend que sous le règne de Septime Sévère, pourtant postérieur de plusieurs années à celui de Pertinax, les *publica vectigalia* furent réduits au trentième⁴.

Lorsque l'on examine les taxes d'octroi en France, et en particulier à Lyon, avant la Révolution, on peut voir que leur origine doit être recherchée dans le mouvement

¹ Eugène WEILL, *Le régime des octrois*, Nancy, 1899, p. 10.

² Frédéric GALTIER, *La suppression de l'octroi*, Paris, A. Rousseau, 1901, p. 2.

³ E. WEILL, *op. cit.*, p. 16.

⁴ E. WEILL, *op. cit.*, p. 20-21.

d'émancipation des communes qui se produisit entre le XI^{ème} et le XIII^{ème} siècle, et dans les autorisations données aux villes par les rois de percevoir certaines taxes sur les marchandises : la ville de Lyon reçut en 1295 du roi Philippe III sa première autorisation de lever des taxes d'octroi⁵. Le mot octroi dans l'ancien langage français⁶ désigne une concession de l'autorité souveraine. Ces taxes constituent certainement une des premières ressources de la ville, avec les revenus que lui procuraient ses biens patrimoniaux. Les causes qui aboutissaient à la perception de taxes d'octroi étaient très diverses. Il pouvait s'agir des guerres, disettes, cessations de commerce, etc. Il s'agissait parfois de causes locales, mais le plus souvent les octrois étaient créés pour des causes nationales. Les rois de France en raison de leurs ambitions militaro-politiques se voyaient souvent confrontés à des dépenses aussi considérables qu'inattendues. Les villes, comme Lyon, où les sources de richesse étaient relativement nombreuses, étaient régulièrement ponctionnées. Pour se rembourser, la ville établissait alors une perception pendant un certain temps de taxes sur les marchandises qui entraient dans ses murs. Ainsi, en 1595, afin que la ville pût payer ses créanciers, le roi, par Lettres Patentes du 30 novembre 1595 lui donna le droit de lever pour six ans un octroi de 4 livres sur chaque pièce de vin de pays y entrant et de 2 écus sur chaque pièce venant des provinces hors du gouvernement. Seul le tiers de ce que payaient les marchandises revenait à la ville, l'autre part revenant au roi. Cet édit avait été appliqué de telle sorte que l'autonomie municipale était ruinée. En 1602, la ville dut remettre au roi 4.000 écus prélevés sur le produit de l'octroi du vin, puis 5 sous par pièce de vin. Le roi, qui avait intérêt à ce que le droit rapporte le plus possible, décidait en 1607 que « l'octroi sera payé par toutes personnes exemptes et non exemptes, privilégiées et non privilégiées, de quelque qualité qu'elles soient⁷ ». Pour pallier de nouvelles dépenses, le roi devait trouver les ressources nécessaires. Ainsi, le procédé courant équivalait à augmenter les droits d'octroi, notamment sur le vin. L'entrée du vin qui était à 10 sous par ânée⁸ en 1632, était à 12,5 sous en 1674, 42,5 en 1677, 80,5 en 1695. Les droits sur les pieds fourchés (le bétail) étaient créés en 1677 et ceux sur le foin, l'avoine et le bois l'étaient en 1679⁹. Par ailleurs, un certain nombre de personnes étaient exemptées, ce qui obligeait la ville à indemniser les fermiers de l'octroi. En 1715 la dette de

⁵ André NEURISSE, Histoire de la fiscalité en France, Paris, Economica, 1996, p. 21.

⁶ Le mot « octroi » vient du latin *auctorare*, autoriser. O. Bloch et W. Von Wartburg, dictionnaire étymologique de la langue française, PUF, 1975, p. 440.

⁷ A. KLEINCLAUSZ, Histoire de Lyon, Lyon, 1939, t. 2, p. 11.

⁸ Une ânée correspond à 93,22 litres.

⁹ A. KLEINCLAUSZ, op. cit., t. 2, p. 82.

la ville atteignait 14 millions de livres, le déficit était de plus de 750.000 livres et le produit du suroctroi sur le vin que la ville avait été autorisée à lever en 1677, était aliéné d'avance pour vingt ans. « A la fin du règne du Grand Roi, la situation financière de la ville était aussi désastreuse que celle de l'Etat »¹⁰.

Après le règne de Louis XIV et dans tout le XVIIIème siècle, la même tendance se confirmait : en 1722, la ville était autorisée à lever pendant vingt ans le droit sur l'entrée et le passage des soies et ce droit était successivement prorogé pour finalement expirer en 1782. L'année de vin, qui en 1722 supportait 3 livres 8 sols de taxe, payait en 1760, 6 livres 16 sols. La ville de Lyon, chargée de dettes, contractées en bonne partie pour le service du Roi, avait obtenu pour y faire face la régie de ses octrois en 1772. Elle l'avait obtenue à grands frais ; elle fut en effet obligée de payer une grosse indemnité aux fermiers. La ville bénéficia de cette régie pendant quatre années, et le produit net versé dans la caisse de son trésorier pour une année moyenne fut de 2.490.000 livres, frais et charges déduits, et cela malgré les frais de régie qui avaient été exorbitants, malgré la contrebande notoire et énorme qui se faisait. Le directeur de cette régie était un ancien fermier. Le Consulat en 1776 entreprit d'améliorer et de perfectionner l'octroi. Il composa à cet effet un bureau de citoyens éclairés, dont un échevin fût nommé président. Le directeur de la régie était obligé de venir à chaque fois que le bureau s'assemblait pour y donner des explications aux questions posées. Au départ, tout se passait bien. Puis la connaissance des abus se fit de plus en plus forte si bien que le directeur, qui ne put rien y changer, partit subitement pour Paris, sans permission de ses supérieurs. Arriva alors l'ordre de passer le bail à Struntz pour 2.170.000 livres. De nouvelles offres furent proposées, dont celles de Girard et de Vial, qui étaient supérieures respectivement de 150.000 livres et 163.000 livres à celle de Struntz. Tout fut fait pour écarter ces offres. Pour celle de Girard, elle fut rejetée au prétexte qu'on doutait du mot de « biens patrimoniaux de la ville ». Nolhac, « ce citoyen recommandable, qui a consacré sa vie entière à la patrie, aux actes d'humanité, de bienfaisance, de religion et de piété »¹¹, proposa à l'assemblée des trois ordres de la province de démontrer aux Etats Généraux, un abus excessif d'autorité de la part de M. de Cluny concernant les octrois de la ville. Mais, dans un arrêt du 8 septembre 1776, M. de Cluny, contrôleur général, parle d'« offres téméraires » pour qualifier les offres des concurrents de Struntz. Ce même arrêt enjoint aux échevins de signer le bail Struntz au prix de 2.170.000 livres par an pour une durée de neuf ans et trois mois, sous peine de

¹⁰ A. KLEINCLAUSZ, op. cit. t.2, p. 87.

¹¹ BM Fonds Coste, « Les octrois de la ville de Lyon, foudroyés par M. BRAC, avocat », 1790, p3

désobéissance au roi¹² ; ils signèrent. Quelques mois plus tard, après la mort de M. de Cluny, ils adressèrent à son successeur, Tabouraux, de nouvelles requêtes sur l'illégalité de ce bail. Ils ne purent rien obtenir ; un arrêt du 11 mai 1777 ordonna l'exécution du bail Struntz. Alors que les bénéfices tirés de l'octroi étaient immenses, on s'est contenté de faire subir au second bail une modique augmentation de 52.000 livres. Ces anciens fermiers semblaient avoir formé le plan d'être fermiers perpétuels. En effet, ils se sont servis avec succès du premier bail avantageux qu'ils avaient obtenu pour avoir le second. Leur argumentation consistait à dire que les bénéfices faits dans le premier bail n'étaient pas du tout garantis. Rien ne prouvait qu'ils puissent être reproduits dans le second bail. En 1784, un arrêt du Conseil d'Etat du Roi autorisait les sieurs prévôt des marchands et échevins de Lyon à passer un nouveau bail à Henri Wendel, subrogé à Joseph Struntz.

Les bénéfices de ces régies ont été énormes. En effet, alors que les baux prévoyaient qu'elles ne devaient gagner que 7,5% du produit, les chiffres montrent bien que les sommes que les cautions ont été forcées de relâcher annuellement étaient plus que minimales :

Pour l'indemnité du clergé sur les entrées de vin	30.000 francs
Pour les secours accordés à l'Hôtel-Dieu	120.000 francs
Augmentation pour avoir un second bail	52.000 francs

Soit un total de seulement 202.000 francs et donc des bénéfices considérables. Ainsi, de cette perception opérée sous le contrôle des fermiers généraux, bien peu était redistribué. L'octroi avait l'inconvénient de surcharger les classes populaires, mais le Consulat ne se préoccupait pas de telles conséquences. En effet, les échevins étaient exemptés des droits d'octroi et rejetaient sur leurs successeurs le souci de trouver des ressources suffisantes pour apurer la dette.

En 1788¹³, suite à la mauvaise administration des revenus de la ville, qui, bien que considérables, n'avaient pas suffi à satisfaire la cupidité des administrateurs et surtout de leurs agents, la situation des finances de la ville de Lyon était déplorable. Il avait donc fallu recourir à de gros emprunts, ce qui avait porté la dette municipale à plus de quarante millions et nécessité l'augmentation de l'octroi. Les administrateurs étaient évoqués comme des « vampires » qui s'engraissaient aux dépens de la municipalité, ou encore comme « de vils

¹² BM Fonds Coste, « Mémoire sur les octrois de la ville de Lyon par M***, ancien échevin », 1790.

¹³ BM Fonds Coste, « Mémoire pour servir de suite à celui sur les octrois de la ville de Lyon, qu'un de nos anciens échevins vient de rendre public, par un des cent cinquante électeurs de la ville de Lyon », 1790, p6.

sangsues [qui s'attachent] au corps municipal, qu'ils ne cessent de sucer sans jamais se rassasier »¹⁴.

Avant la Révolution, la commune de Lyon jouissait d'un droit d'octroi dont la perception s'étendait sur les vins, liqueurs, bières, eaux-de-vie, vins gâtés et vinaigre, pieds fourchés et bois à brûler, tant des productions originaires qu'étrangères. Donner le détail des bases du tarif serait long mais « il est de notoriété publique qu'il était arbitraire »¹⁵.

L'octroi était un impôt fortement contesté mais sa suppression a été la conséquence de différentes étapes. Tout d'abord des réflexions sur le bien fondé de l'octroi ont eu lieu. Il y avait des récriminations anciennes : l'imprécision des textes entraînait des abus et des exactions ; le système des privilèges exemptait certaines catégories de citoyens : la noblesse, le clergé et même les titulaires de certains emplois de l'Etat et fonctions municipales ; ces privilèges entraînaient des suppléments de charges pour les plus pauvres. En outre, le climat idéologique de la fin du XVIIIème siècle, avec les aspirations vers une plus grande justice sociale, conformément aux théories de Montesquieu et de Rousseau, accroît le caractère répréhensible de ces abus. Bien avant la Révolution, Turgot donnait pour finalité aux institutions la prospérité et une idée de redistribution philanthropique. Il concevait des projets de réforme dont l'esprit sera transmis à l'Assemblée constituante. Il formulait à l'égard des octrois des griefs pertinents : l'irrégularité de la perception, la grande variété des tarifs, la fréquence des fraudes ; sa doctrine même tendait à remplacer les octrois par des taxes sur le foncier : « la dépense commune des villes devrait être faite par des propriétaires du sol de ces villes et de leurs banlieues, puisque ce sont eux qui en profitent véritablement »¹⁶. Il recherchait les moyens de procurer aux villes et aux hôpitaux le même revenu que les octrois, d'une manière plus simple et moins onéreuse au commerce. Ainsi on trouvait chez Turgot une idée de rationalisation des finances.

Ces questions relatives aux octrois revenaient au premier plan lors de la convocation des Etats Généraux. Le climat était à la dénonciation des abus dans l'assiette et la perception de l'impôt, l'égalité devant remplacer les privilèges. Les cahiers de doléances s'en prenaient aux taxes jugées odieuses, dont les octrois ; ils souhaitaient souvent un emploi plus économe des

¹⁴ BM Fonds Coste, « Mémoire pour servir de suite à celui sur les octrois de la ville de Lyon... », p. 7.

¹⁵ Archives Municipales, 1411 WP 17, « Mémoire sur l'établissement d'un nouvel octroi de bienfaisance à établir en faveur de la commune et des hospices de la ville de Lyon », an VIII.

¹⁶ Lettre de Turgot au contrôleur général sur la réforme des octrois du 9 novembre 1772, citée par Weill, op. cit., p. 41.

ressources communales. De ces doléances résultaient des débats aboutissant au décret du 6 novembre 1789 établissant un principe de proportionnalité : toutes les contributions et charges publiques, de quelque nature qu'elles soient, doivent être supportées proportionnellement par tous les citoyens et tous les propriétaires, à raison de leurs biens et de leurs facultés. Dans ces idées de la fin du XVIIIème siècle s'inscrivait la doctrine des physiocrates, très répandue chez les constituants ; la terre, étant la principale richesse, devait aussi alimenter les finances publiques ; l'impôt principal devait porter sur la propriété foncière et non sur les consommations. Bien des objections et réserves avaient été formulées contre le caractère exclusif d'un impôt sur la propriété foncière, mais le contexte idéologique de la Révolution a entraîné une préférence pour les décisions articulées à une doctrine plutôt que pour des décisions pragmatiques issues des nécessités budgétaires.

Dans un premier temps, on assistait à un maintien de l'octroi. Cependant ce maintien s'accompagnait d'une suppression des privilèges, cela par le décret du 28 janvier 1790. Le maintien de cet impôt s'étant avéré impopulaire, l'Assemblée Constituante décida finalement de ne plus retarder la réforme. Dupont de Nemours, dans la séance du 10 février 1791, soulignait de façon pathétique les inconvénients de l'octroi pour les pauvres et pour les campagnes. Il proposait une réforme basée sur le remaniement des droits d'entrée perçus par le Trésor. Ce système complexe exemptait les classes défavorisées pour certains produits. Il ne fut cependant pas accepté.

La proposition suivante fut celle du duc de La Rochefoucauld le 19 février 1791 affirmant qu'en principe, le système le plus simple et le moins compliqué est le meilleur et que la multiplicité des impôts produit des vexations. Il préconisait beaucoup d'accommodements en faveur des petites villes et des catégories nécessiteuses. Le contexte de la Révolution a fait que même ces réformes n'ont pas été appliquées. Une série de débats contradictoires se terminait avec l'intervention le 19 février 1791 du député Le Chapelier et la décision de suppression pure et simple de tous les droits à l'entrée des bourgs, villes et villages à compter du 1^{er} mai 1791. Il semble qu'à la suite de cette journée chargée du 19 février 1791, les idéaux démocratiques l'aient emporté sur les tentatives de rationalisation. Cette situation permet de comprendre pourquoi et comment s'est opéré le rétablissement des octrois. Le Trésor et les communes se trouvaient *ipso facto* privés d'une importante part de leurs ressources. De petits amendements venaient pallier la suppression : la loi du 2 mars 1791 conférait aux villes une part de l'impôt des patentes qu'elle venait de créer ; les villes étaient autorisées à percevoir des centimes additionnels à l'impôt foncier et à la contribution mobilière. Ces ressources

s'avéraient évidemment très insuffisantes, et même le fonctionnement des établissements hospitaliers et de bienfaisance était compromis. Si bien que peu à peu une série de lois vint remédier à la situation engendrée par la loi du 19-25 février 1791.

La loi du 9 germinal an V, sous le Directoire, autorisait la perception de taxes indirectes en cas d'insuffisance des centimes additionnels. C'était bien ici une incitation gouvernementale, d'autant plus que ces contributions ne pouvaient être autorisées que par le Corps législatif. L'impopularité persistante de l'octroi ne favorisait pas, cependant, le recours à cette loi. Il fallut près de deux ans pour que quelques communes demandent enfin le rétablissement de l'octroi. La ville de Paris franchit le premier pas en demandant un « octroi de bienfaisance » destiné aux hospices qui lui fut attribué sous le Consulat par la loi du 27 vendémiaire an VII. A partir de là les demandes communales se multiplièrent pour rétablir de telles taxes. Le gouvernement, par la loi du 11 frimaire an VII donna la possibilité aux communes dont les recettes ordinaires ne couvraient pas les dépenses de recourir à des taxes indirectes locales, en exceptant les produits nutritifs de première nécessité. Cette législation se traduisit dans beaucoup de communes par le rétablissement des octrois. Enfin, toujours sous le Consulat, une loi du 5 ventôse an VIII rendit obligatoire la création d'octrois dans les villes où les ressources des hospices étaient insuffisantes. Désormais la décision émanait du gouvernement indépendamment de la demande des communes ; il s'agissait en outre du gouvernement au sens exact du terme et non plus du Corps législatif. C'est à cette prise en main de la situation financière par l'Etat que l'on dut le rétablissement de l'octroi à Lyon en l'an VIII.

Quelques définitions doivent être ici apportées afin de bien comprendre à quoi correspond cet impôt. La définition qui va être proposée correspond à une conception de l'octroi postérieure à la Révolution. L'octroi au XIXème siècle est une taxe indirecte, établie au profit des communes, sur les denrées destinées à la consommation locale. Comme tout impôt indirect, il est perçu en raison d'un fait déterminé, correspondant à la satisfaction d'un besoin : Il a pour but de subvenir à l'insuffisance des ressources normales des communes. Toute commune a des besoins et des charges, des pauvres à secourir. Pour se procurer des ressources, elle établit des droits d'octroi qui frappent les marchandises inscrites au tarif, soit quand venues de l'extérieur elles entrent dans la ville, soit quand elles sont produites à l'intérieur même du lieu considéré. Le produit de cet impôt, supporté par le contribuable en proportion de sa consommation, est employé à l'origine exclusivement pour les besoins de la commune et

surtout des pauvres. Les droits d'octroi étant des « taxes perçues au profit des communes sur les objets de consommation locale »¹⁷, trois conséquences découlent de cette définition:

D'abord, les droits d'octroi doivent obligatoirement porter sur des choses sans qu'il soit tenu compte de la qualité des personnes. Toute idée de privilège est exclue. Il n'y a donc pas de classes privilégiées dans une société qui a reconnu l'égalité de tous les citoyens devant la loi et devant l'impôt. L'article 105 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 prévoit ainsi que « nulle personne, quels que soient ses fonctions, ses dignités ou son emploi, ne pourra prétendre, sous aucun prétexte, à la franchise des droits d'octroi »¹⁸.

Ensuite, le droit d'octroi est un droit de consommation. Par conséquent, il ne peut être imposé ni sur les matières premières introduites pour être transformées à l'intérieur, ni sur les produits fabriqués à l'intérieur qui sont destinés au commerce général, ou sur les objets qui ne font que traverser la commune, ou ne sont pas destinés à la consommation de ses habitants. On a cherché à limiter le pouvoir de taxation des communes qui auraient pu essayer de rétablir les anciennes traites intérieures abolies par la Révolution.

Enfin, le produit de l'octroi est versé entièrement dans les caisses communales. Sous l'Ancien Régime, une partie voire la totalité en était soustraite au profit du Trésor royal. Cependant, tout un système de prélèvement a suivi la réapparition des octrois. Au fil des années, l'Etat s'apercevant du bon fonctionnement du système et surtout de sa bonne santé, ne tarda pas à reprendre le procédé que l'Ancien Régime avait largement utilisé : une loi du 24 frimaire an XI autorisa le Trésor à prélever sur toute commune de plus de 4.000 habitants le 20^e des droits d'octroi. Ce prélèvement sera peu à peu étendu à toutes les communes et élevé au 10^e par la loi du 24 avril 1806.

L'octroi doit être distingué de plusieurs notions voisines. Il ne faut pas confondre le droit d'entrée avec le droit d'octroi car, à plusieurs égards, il en est différent. Le droit d'entrée est fixe, uniforme et déterminé par une loi tandis que le droit d'octroi est voté par le conseil municipal et est spécifique à chaque commune. Le droit d'entrée est perçu au profit du Trésor public et concerne exclusivement les boissons, alors que le droit d'octroi est municipal et s'applique à d'autres objets que les boissons.

¹⁷ J. DAVID, Les octrois et leur suppression, RHD oct.-déc. 1988, p. 564.

¹⁸ J.-B. DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1836

Le droit d'octroi est également différent du péage. En effet, le péage est un « droit que l'on paie pour emprunter une voie de communication et circuler sur un pont, un chemin, une rivière, etc. »¹⁹. Le péage est donc le type de droit à l'état pur sur la circulation, car il taxe le simple fait de passer à un endroit. Dans la mesure où il est perçu sur tout ce qui circule, il taxe les bestiaux, les marchandises, mais aussi les moyens de transports. Cependant seuls les produits faisant l'objet d'une circulation commerciale et destinés à être vendus doivent être assujettis au péage.

Dès l'an VII, l'octroi était appelé « octroi municipal et de bienfaisance ». Ce titre, donné à l'octroi de Paris par la loi du 27 vendémiaire an VII, fut par la suite repris par les autres villes. Les magistrats de la ville de Paris, afin de ménager l'opinion publique, avaient eu soin, en sollicitant l'autorisation de rétablir l'octroi, d'invoquer particulièrement la détresse où se trouvaient les hôpitaux de Paris. C'est dans ce but qu'ils ornèrent le nouvel impôt de l'appellation « octroi municipal et de bienfaisance ». Cette dénomination laisse entendre que les revenus de l'octroi doivent être spécialement affectés aux besoins des hospices et des établissements de charité. Pourtant, il faut bien voir que le rétablissement de l'octroi avait eu lieu principalement dans un but fiscal. D'où la double dénomination d'octrois municipaux et de bienfaisance.

Certaines limites ont présidé à la réalisation du mémoire. L'étude de l'octroi a nécessité de choisir des limites temporelles. Au départ le sujet était défini comme « l'octroi de Lyon au XIX^{ème} siècle ». D'une part, ce sujet était beaucoup trop large pour être correctement traité. D'autre part, le thème de la suppression de l'octroi de Lyon, qui intervient en 1901, avait déjà été traité à plusieurs reprises. Nous avons donc finalement décidé de nous intéresser au rétablissement de l'octroi de Lyon après la Révolution. Cette période est particulièrement intéressante à traiter du fait des expérimentations menées et des hésitations quant au mode de gestion de l'octroi à mettre en place. Par ailleurs, elle a été très rarement traitée, les ouvrages généraux sur les octrois se contentant de dire qu'il y a très peu de matière sur cette époque. La date du 5 fructidor an VIII correspond à l'entrée en exercice de la première régie intéressée. Après 1807, ce système est abandonné et la ville administre elle-même son octroi. Le système de la régie simple durera près de cent ans. En 1814 et 1816, deux textes particulièrement

¹⁹ Anne CONCHON, Les péages en France au XVIII^{ème} siècle, les privilèges à l'heure de la réforme, PARIS, CHEFF, 2002, p. 12.

importants ont été édictés. L'ordonnance du 9 décembre 1814 a reproduit en les complétant les dispositions insérées dans les précédents actes législatifs et dont l'expérience avait démontré l'utilité. Elle est devenue en quelque sorte le code des octrois. La loi du 28 avril 1816 a confirmé quelques unes des dispositions de l'ordonnance de 1814 tout en rendant aux conseils municipaux l'initiative en matière de création d'octroi et en leur laissant le soin de délibérer sur la désignation des objets à imposer, le tarif, le mode de perception et les limites du rayon de l'octroi. Suite à ces deux textes, le régime des octrois s'est maintenu dans cet état pendant plus de cinquante ans. C'est pourquoi nous avons choisi cette date du 28 avril 1816 comme limite de notre travail.

Outre ces limites temporelles, la réalisation du mémoire a dû faire face à des contraintes matérielles. D'une part, les sources sont incomplètes : dans l'époque qui nous intéresse, aucun document ne forme de série d'une durée conséquente. Aussi est-il impossible d'étudier pleinement l'évolution du produit de l'octroi sur les années qui nous intéressent : les documents indiquent en général les produits pour une durée de trois ou quatre ans, et lorsque les produits des mêmes années issus de deux documents peuvent être étudiés, ils ne concordent pas. Il n'a par ailleurs pas été possible de comparer de manière détaillée les produits par article compris au tarif dans la mesure où ces indications n'ont été trouvées nulle part. Mais la plupart des tarifs des années qui nous intéressent seront disponibles en annexes. Un certain nombre d'éléments, principalement des lettres, ont pu être consultés quant à l'administration des régies intéressées, sans doute du fait des problèmes rencontrés. En revanche, concernant la régie simple dans les années 1807-1812, très peu de documents ont été trouvés. C'est la période la moins abondante en documentation.

D'autre part, des doutes peuvent être émis quant à la fiabilité des sources. La valeur des sources est par ailleurs limitée du fait de la fraude. Les documents sur son importance ou encore sur le nombre de procès-verbaux dressés sont inexistantes mais elle semble être un phénomène répandu dans la période qui nous concerne, surtout en raison de l'absence de mur d'octroi. Elle diffère suivant les produits considérés. Alors qu'elle est difficile à réaliser lorsqu'il s'agit de produits encombrants comme les matériaux de construction ou les combustibles, elle est plus aisée lorsqu'il s'agit de certains comestibles comme la viande ou les alcools, dont principalement le vin.

La première partie de cette étude montrera comment le rétablissement de l'octroi, qui permettait de pallier un certain nombre de ces difficultés, a cependant été freiné par tout un lot

de reproches, parfois issus de l'expérience de l'Ancien Régime et aussi de l'hostilité de certaines professions (chapitre 1) ; elle montrera ensuite comment furent mises en place et expérimentées des modalités de régie, en faveur de la régie simple, tandis que la régie intéressée comportait des inconvénients comme l'incompétence ou parfois la malhonnêteté de certains régisseurs, se soldant dans les deux cas par une diminution de rendement pour la commune (chapitre 2).

La deuxième partie portera plus précisément sur la perception de l'octroi, son caractère d'impôt local à travers les catégories d'objets qui lui sont soumis, le montant des taxes qui leur sont appliquées : les taxes se sont accrues en général, de nouveaux articles ont été imposés ; nous avons étudié plus particulièrement l'imposition du vin et de la bière, pour traiter ensuite de la somme que rapporte l'ensemble des taxes et de leur affectation (chapitre 1). La deuxième partie concernera enfin les modalités administratives et fonctionnelles de l'octroi, à travers le personnel, les limites géographiques, la classification des biens, la détection et la répression de la fraude (chapitre 2).

PARTIE I – Le rétablissement de l’octroi de Lyon

En juillet 1789, les barrières et les bureaux de l’octroi de Lyon furent incendiés, mais les autorités consulaires, pour ne pas laisser s’établir un désordre supplémentaire, les firent rétablir²⁰ et attendirent les instructions de l’Assemblée Constituante. Pourtant en juillet 1790, une pétition rédigée par une assemblée de citoyens lyonnais réclamait la suppression des droits d’aides et d’octroi et proposait leur remplacement par toute autre imposition moins onéreuse et dont la répartition put être faite dans la proportion des facultés de chaque citoyen. Des insurrections eurent lieu à Vaise et Pierre Scize dans la nuit du 8 au 9 juillet 1790. Le 10 juillet, l’assemblée des 32 sections se réunissait²¹. Il était arrêté qu’il était utile de supprimer à l’instant les droits d’octroi et de substituer en remplacement une imposition, mais sans préciser quel type d’imposition. Du fait des émeutes, les droits d’octroi n’avaient pas été perçus entre le 10 juillet et le 21 août 1790. Pourtant, le 20 août 1790, le corps municipal arrêta que les receveurs et employés aux perceptions des droits d’aides et d’octroi seraient rétablis dès le lendemain à l’heure de l’ouverture des portes, défense étant faite à toutes personnes de les troubler dans l’exercice de leurs fonctions, sous peine d’être arrêtées et poursuivies comme parjures et traîtres à la Nation, à la loi et au Roi²².

De son côté la « Société des Amis de la Constitution de Lyon »²³ faisait tout pour persuader les habitants des bienfaits de l’octroi. En attendant qu’un nouvel impôt soit trouvé, établi et réparti, il ne fallait surtout pas abolir entièrement les octrois. « Celui (Assemblée Nationale) qui vous ordonne de continuer le paiement de tous les impôts jusqu’à ce qu’ils soient remplacés, sera-t-il donc attaqué et renversé par vous seuls ? Voudriez-vous passer, aux yeux de la France entière, pour frauduleux banqueroutiers, pour infâmes, parjures, traîtres à la patrie, et indignes du droit et du titre de citoyen ? ». La Constituante décida, dans sa séance du 19 février 1791, de supprimer l’octroi. Mais une mesure aussi radicale était quelque peu

²⁰ Dans une délibération du 17 avril 1790, le conseil municipal arrête que « tous les droits d’octroi et autres dus à l’entrée de cette ville, appartenant soit à la nation, soit à la commune, continueront à être perçus avec la plus grande exactitude, jusqu’à ce qu’il en ait été autrement ordonné par l’Assemblée Nationale ». Archives Municipales, 1411 WP 2.

²¹ La ville de Lyon était divisée en 32 sections.

²² Délibération du Corps municipal de la ville de Lyon, concernant le rétablissement des barrières. Du 20 août 1790, p. 2.

²³ BM Fonds Coste, « Sur les octrois. Avis aux citoyens, par la Société des Amis de la Constitution de Lyon », s. d. (1790), p. 3.

prématurée : on avait prononcé l'abolition des octrois sans avoir préalablement adopté un système de contributions destiné à le remplacer. Ce manque de précautions conduisit en partie à l'appauvrissement de la ville. En effet, Lyon avait aussi souffert de la crise économique et du siège de 1793. La suppression de l'octroi pendant neuf années, quasiment sans palliatifs, avait empêché la ville d'assumer ses dépenses courantes. Bien que le rétablissement de l'octroi fit l'objet de grandes controverses, il était indispensable (chapitre 1). Pour être mené à bien, ce rétablissement exigea que l'on expérimente divers modes de gestion (chapitre 2).

Chapitre 1 – Un impôt nécessaire mais toujours contesté

Dès 1792, la ville de Lyon devint l'objet de reproches des patriotes. Un fatal enchaînement de circonstances la mit en état de guerre avec la Convention. Elle fut déclarée rebelle et sa destruction commença. Les différents hospices étaient réduits à la plus affreuse détresse, la situation économique était catastrophique et les finances municipales accusaient un déficit important. La ville de Lyon connaissait des motifs pressants de salubrité et de sûreté publique, elle devait faire face à une « multitude de besoins impérieux »²⁴. La cessation des travaux publics, la détresse des hospices, les besoins pressants susdits exigeaient des secours immédiats : selon le préfet Verninac, l'hospice des malades réclamait un secours de 300.000 francs ; celui des orphelins et enfants abandonnés en demandait 200.000. La situation des hospices civils au 19 brumaire an IX (10 novembre 1800) était inquiétante :

	Total des ressources	Insuffisance des ressources
Hospices des malades	312.406 francs dont 3.650 reçus des octrois nouvellement établis	335.453 francs
Hospices des vieillards et orphelins	156.338,32 francs dont 55.723,32 francs reçus des octrois	209.999,68 francs

Les dettes arriérées au 1^{er} vendémiaire an IX s'élevaient à 508.390 francs pour les hospices des malades et à 510.869 francs pour ceux des vieillards et orphelins. Ainsi, nous pouvons constater que la pénurie des hospices a été extrême jusqu'à l'établissement de l'octroi²⁵. En effet, avant cet établissement durant l'an VIII, des moyens insuffisants étaient absorbés par la

²⁴ BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée de l'octroi de Lyon, confiée au citoyen George Ricard et compagnie ». Pétition au sujet des octrois, an IX, p. 2.

²⁵ En 1811, le déficit des hospices ne s'élèvera plus qu'à 189.550 francs.

priorité accordée au service militaire sur le service civil. A partir de l'an IX, cinq cent mille francs tirés du produit des octrois seront affectés annuellement aux secours des hospices.

Toutes les villes pouvaient disputer à Lyon le commerce de commission et d'entrepôt car on pouvait trouver partout des voituriers et des magasins. En revanche, « ce qu'aucune concurrence ne peut disputer à Lyon, ce qui doit fonder à jamais la prospérité et l'éclat de son commerce, ce sont les propriétés de ses eaux, le génie du dessin inné de ses habitants, une industrie et une activité qu'on admire ailleurs, mais qu'on n'imité pas »²⁶. La ville possédait une spécificité « industrielle » unique : « les trois quarts de sa population se consacraient à la production d'objets fabriqués qui alimentaient eux-mêmes les circuits commerciaux »²⁷.

Avant la Révolution, les succès de la fabrique d'étoffes de soies de la ville de Lyon occasionnaient un bénéfice considérable. Soixante mille individus étaient employés à ce genre d'industrie et près de quinze mille métiers étaient sans cesse en activité. Près de la moitié de la population lyonnaise travaillait donc à la production textile. En 1778-1780, la ville de Lyon réalisait 12,14% des importations françaises et 18,66% des exportations²⁸. Mais la crise cyclique de 1787-1788 ainsi que les épreuves révolutionnaires, en particulier le siège de la ville faisant suite à l'insurrection contre la tyrannie jacobine entre l'été et l'automne 1793, allaient atténuer l'intensité de la vie commerciale de la ville. L'élément révolutionnaire n'était qu'un surplus à la crise, il venait frapper des activités qui déjà n'étaient plus dans une situation florissante. « Les événements funestes qui se sont fait sentir d'une manière plus désastreuse à Lyon que partout ailleurs ont fait pencher ce grand édifice vers sa ruine [...] ; la guerre et le vandalisme ont détruit le commerce de Lyon, la réputation de ses étoffes n'existe plus que par le souvenir du passé »²⁹.

Au vu d'un extrait d'un compte-rendu au ministre de l'Intérieur de l'état du département du Rhône par le préfet en l'an IX³⁰, nous pouvons déterminer le nombre de métiers et parfois d'ouvriers qui étaient employés dans diverses manufactures en 1788 et en l'an IX. Cette

²⁶ BM Fonds Coste, J. GUERRE, Réponse de la régie de l'octroi municipal et de bienfaisance de la ville de Lyon à un écrit publié dans cette commune sous le titre d'Observations des négociants, etc., an IX, p. 5.

²⁷ P. CAYEZ, Entreprises et entrepreneurs Lyonnais sous la Révolution et l'Empire, in Histoire, économie et société 1993, n°1, p. 18.

²⁸ Pierre CAYEZ, op. cit. 23, p. 20.

²⁹ Archives départementales 1M110, compte-rendu du préfet sur l'état du département du Rhône en l'an IX.

³⁰ Archives départementales 1M110, compte-rendu du préfet sur l'état du département du Rhône en l'an IX.

comparaison nous permet de voir les conséquences néfastes de la crise et de la Révolution sur l'industrie lyonnaise.

En 1788, la soie employait 58.500 ouvriers et utilisait 18.000 métiers³¹; en 1801, à peine douze ou quinze mille personnes sont employées dans les manufactures, et le nombre des métiers en activité ne s'élève pas à quatre ou cinq mille. Ces diminutions semblaient être dues bien entendu à la Révolution et à l'état de guerre, mais aussi aux changements de mode. Les femmes semblaient désormais préférer les mousselines et livrons tandis que les hommes se tournaient vers la mode anglaise qui consistait à porter du drap toute l'année et du basin³² au lieu des velours, satins, taffetas et autres soieries. La réunion du Tiers-Etat, de noir vêtu, annonçait déjà l'austérité du siècle suivant. Dans la mesure où auparavant l'ordre privilégié s'exprimait par l'utilisation de tissus riches, désormais tout vêtement coûteux était un signe d'ostentation et de ségrégation.

Concernant la passementerie³³, elle faisait prospérer avant la Révolution vingt-cinq à trente maisons dont les opérations s'élevaient à vingt millions de francs. En l'an IX, il n'existait plus que cinq à six comptoirs et le nombre des métiers mis en mouvement était inférieur à 300 alors qu'il s'élevait avant la Révolution à 2.700.

L'imprimerie-librairie faisait un chiffre de huit à dix millions par an en 1788 contre seulement 160.000 francs par an en l'an IX. Dans ce domaine, les causes de la décadence étaient inhérentes à la Révolution qui avait fait tomber l'impression des ouvrages de théologie et d'église et des livres de jurisprudence, domaines qui constituaient l'essentiel de l'activité de la librairie à Lyon.

Le commerce d'épicerie était le seul qui, au lieu de dépérir sensiblement, avait pris un accroissement considérable durant cette période. Alors qu'en 1788 seules huit à dix maisons s'occupaient du commerce d'épicerie en gros pour un chiffre d'environ 12 millions de francs, en 1801 cette activité engrangeait un chiffre d'affaires de 25 millions de francs. Le succès de cette industrie était lié à l'état de guerre maritime. La voie de terre était préférable à celle de mer, rendant les transports coûteux et dangereux. Par ailleurs, il semble que l'état de morosité du commerce de soierie ait forcé les négociants à orienter leurs spéculations et leurs capitaux vers des objets plus rentables.

³¹ Soit 68,4% des métiers à tisser en France à cette époque, d'après Pierre CAYEZ, op. cit. note 23, p. 51.

³² Basin : « étoffe croisée, dont la chaîne est de fil et la trame de coton », Littré, 1881, t. 1, p. 305.

³³ Sous la dénomination de passementerie on classe les galons, les points d'Espagne, les dentelles d'or et les rubans.

Grâce au bilan du déclin révolutionnaire dressé par le préfet Verninac en l'an X, nous pouvons proposer une synthèse de l'évolution des principales activités de 1789 à l'an IX pour : les étoffes de soie : - 35% ; la bonneterie : - 6% ; la passementerie : - 80% ; la chapellerie : - 67,4% ; la broderie : - 50% ; le tirage d'or : - 90% ; le cuir : - 80% ; l'imprimerie : - 75% ; l'épicerie : + 110%. Sans doute l'an IX était loin du siège et toutes ces activités qui avaient redémarré depuis un niveau proche de zéro avaient déjà accompli une remontée importante. Le déclin lyonnais avait été continu de 1780 à 1800, la crise révolutionnaire n'apparaissant que comme un élément supplémentaire : toutes ces pertes pour la ville de Lyon étaient issues de la guerre, des entraves aux liaisons terrestres et maritimes et de l'inflation.

La crise révolutionnaire, marquée à Lyon par le soulèvement contre révolutionnaire et sa répression, aurait pu être suivie d'un relèvement assez rapide si le contexte général avait été favorable. Mais au contraire, le repli économique fut de longue durée : l'économie de guerre, en fermant partiellement les marchés extérieurs, qui étaient jusqu'alors indispensables au bon fonctionnement de l'économie lyonnaise, condamna le négoce à une crise prolongée.

Par ailleurs, entre 1793 et 1800, Lyon allait perdre le tiers de sa population, en partie à cause du siège, mais surtout en raison du chômage dû au déclin commercial de la ville. Le résultat du siège fut pour Lyon la perte de ses plus beaux édifices et de nombreux hommes industriels. Les pertes humaines n'étaient pas toutes des décès, la catégorie des condamnés et exécutés après le siège rassemblait 1.448 personnes³⁴. La récapitulation des individus de Commune-Affranchie, nouveau nom donné à la ville par les autorités révolutionnaires, en date du 19 frimaire an II (9 décembre 1793), faisait apparaître 102.167 personnes. Si l'on rappelle le chiffre de 150.000 habitants généralement accepté pour la fin de l'Ancien Régime et qui inclut les faubourgs, la perte est un peu inférieure au tiers. Le déclin fut plus le résultat de la fuite qui s'était produite devant la menace et les dangers du siège que des décès.

Par la suite, du fait des retours vers les bourgs et les villages à cause du manque de travail, des défunts non remplacés, des conscrits levés par les armées de la Révolution, la population lyonnaise diminua à nouveau : d'après l'annuaire de Lyon de 1804, la population en l'an VIII était seulement de 88.662 habitants. Les chiffres varient selon les sources. Ainsi, selon le

³⁴ Françoise BAYARD, Pierre CAYEZ, Histoire de Lyon, Editions Horvath, 1990, t. 2, p. 245.

Conseiller d'Etat Najac³⁵, en l'an IX, la population lyonnaise semblait tendre à excéder les quatre-vingt seize mille habitants et était composée à peu près de trois cinquièmes de femmes et deux cinquièmes d'hommes. Or une augmentation de huit mille habitants en un an paraît peu probable. Le mouvement traditionnel de glissement des populations des périphéries vers la ville s'était inversé. Pierre Cayez³⁶ parle d'un « véritable processus de désurbanisation » et retrace l'évolution de la population lyonnaise de l'an VIII à 1817 comme suit :

An VIII	88.612	1807	105.370
An IX	88.919	1808	108.391
An X	88.919	1809	110.907
An XI	88.919	1810	115.128
An XII	88.919	1812	121.823
An XIII	94.041	1813	121.823
1806	101.800	1817	125.516

Il faudra donc attendre treize années pour que Lyon retrouve une population équivalente à celle qu'elle possédait au début du XVIIIème siècle. En effet, « dès le début du XVIIIème siècle la population de Lyon était déjà légèrement supérieure à 100.000 habitants, sans doute voisine de 110.000 avec ses faubourgs »³⁷. La crise démographique exprimait très clairement la crise économique subie par une population dont les trois quarts des actifs étaient des travailleurs manuels.

Section 1 – Les mérites et les inconvénients de l'octroi

Une tension apparaît entre l'exigence du rétablissement de l'octroi ou d'une modalité équivalente en termes de rationalité, et la persistance de contestations traditionnelles déjà présentes sous l'Ancien Régime, coexistant avec celles issues de milieux qui se trouvaient à la pointe de l'activité économique.

³⁵ Sa réputation d'habile administrateur dans le département de la Marine l'avait précédé à Lyon. Son séjour à Lyon y ajoute « celle d'homme d'Etat consommé, celle d'un excellent citoyen. Un abord facile, une conversation attachante, enfin tout ce qui inspire la confiance et l'intérêt, ont attiré près de lui les citoyens de tous les Etats ; tribunaux, administrations, négociants, propriétaires, tous ceux qui avaient quelques vues utiles à proposer, quelques réclamations à faire ont été admis et écoutés avec cet intérêt qu'inspire l'annonce du bien public et le désir du bonheur de tous ». Propos tirés des sentiments des négociants de Lyon exprimés au citoyen Najac le 2 ventôse an IX. Archives Départementales, 1M110.

³⁶ Pierre CAYEZ, op. cit. note 23, p. 110.

³⁷ Maurice GARDEN, Lyon et les lyonnais au XVIIIème siècle, Paris, 1975, p. 31.

§ 1 – Les avantages de l’octroi

L’octroi est un impôt facile à percevoir, et indolore en raison de son caractère indirect ; il constitue une aide pour les communes puisqu’il leur permet d’obtenir des recettes en principe toujours croissantes qui vont de pair avec l’augmentation des tarifs et de la population.

A – Un impôt indispensable au budget des communes et simple à mettre en place

Le budget ne pouvait pas s’accommoder des seules ressources provenant des impôts directs. L’objet de l’octroi était en quelque sorte de soulager la partie indigente des citoyens. L’octroi était une institution utile qui offrait aux communes le seul moyen qu’elles fussent autorisées à employer pour subvenir à l’insuffisance de leurs revenus. Tous les genres de besoins, privés de toutes espèces de ressources, commandaient à la ville de Lyon le retour de cet établissement.

Ce n’était que par l’établissement d’un tel impôt que la commune et les différents hospices pouvaient obtenir un quelconque secours. Une rentrée journalière et successive de fonds toujours disponibles pour eux leur permettrait de pourvoir à leurs besoins. Grâce à l’octroi, « les rues seront nettoyées et éclairées, les quais réparés et entretenus, ainsi que le pavé des places publiques, c’est tout ce qui est ardemment désiré par tous les bons citoyens »³⁸.

La mise en place d’un octroi était simple. Pour procéder régulièrement à l’établissement d’un octroi, le décret du 17 mai 1809 prévoyait qu’il suffisait que la commune éprouve un déficit quelconque sur une partie de la dépense ordinaire et extraordinaire. Le conseil municipal devait être convoqué pour délibérer sur cet objet, et si malgré l’existence du déficit, il refusait de concourir à l’établissement d’un octroi, le préfet pouvait et devait même rédiger d’office le tarif et le règlement et l’adresser pour être soumis à l’approbation du ministre, en y joignant le budget et la délibération constatant le refus du conseil municipal. L’octroi était un bon impôt à partir du moment où les taxes restaient modérées, librement votées par le conseil municipal, tant que la destination était fidèlement remplie et que le produit de la charge locale était réservé aux besoins locaux. La facilité avec laquelle les octrois pouvaient être créés est cependant source de dangers. En effet, des revenus considérables pouvaient ne pas suffire à satisfaire la cupidité des administrateurs et des agents après la Révolution comme sous l’Ancien Régime, et entraîner les communes dans une course en avant. L’octroi faisait

³⁸ Archives municipales, 1411 WP 17, « mémoire sur l’établissement d’un nouvel octroi de bienfaisance à établir en faveur de la commune et des hospices de la ville de Lyon », an VIII.

connaître l'état de prospérité ou de décadence des villes. La baisse du produit indiquait un fléchissement dans le commerce, l'industrie, la fréquentation d'une ville. Elle constituait pour une municipalité un avertissement.

B – Une perception facile et un caractère indolore

L'octroi était « le plus indirect des impôts indirects »³⁹. Il était facile à percevoir dans la mesure où ses tarifs se confondaient avec la valeur même de la marchandise mise en vente sur le marché et où il correspondait au besoin de satisfaire un désir de consommation. Les objets qui pouvaient être imposés étaient d'une perception facile car ils étaient difficiles à soustraire aux perceptions en raison de leur volume et de leur encombrement. L'expérience a toujours démontré que « les impôts indirects ont été et seront toujours les seuls qui peuvent être les moins onéreux, répartis plus légalement et recouverts avec plus de facilité et d'économie »⁴⁰.

Il se payait par petites fractions au jour le jour sur les choses les plus usuelles. Il était de ce fait particulièrement peu sensible, on le payait sans s'en apercevoir, « On ne le subit pas on ne le sent pas »⁴¹. Pour conserver ce caractère indolore, une certaine attention devait porter sur l'assiette des taxes. Le conseil municipal de Lyon avait ainsi proposé la suppression de tous les droits portant sur les deux espèces de charbons, motivée par la considération que ce combustible étant le « chauffage du pauvre », il devait être respecté au titre des besoins de première nécessité. En l'espèce, la perception de l'octroi de Lyon était étendue à l'introduction des charbons et coïncidait donc assez mal avec le qualificatif de « bienfaisance » qui accompagnait l'octroi. Parce qu'il s'agissait d'un impôt indirect, l'octroi frappait tous les individus également, il ne portait sur chaque individu que proportionnellement à ses facultés et à sa consommation. Celui qui ne consommait pas ne payait pas. Le riche et le pauvre payaient le même droit, mais le riche consommait beaucoup plus donc sa part contributive dans l'octroi était beaucoup plus importante. C'était donc l'impôt le plus équitable.

³⁹ OLIBO, L'octroi de Lyon, son histoire, son organisation, ses recettes, 1877, p. 92.

⁴⁰ Archives municipales, 1411 WP 17, « Mémoire sur l'établissement d'un nouvel octroi... »

⁴¹ E. TURQUEY, Les octrois municipaux, 1899, p. 30.

C – Une progression normale et incessante de son rendement

Le produit brut de l'octroi suivait un mouvement ascensionnel du fait de l'accroissement de la population, qui était à l'origine de la tendance fondamentalement à la hausse des recettes, et des mutations de tarifs. L'octroi faisait contribuer l'ensemble de la population proportionnellement à l'accroissement de la richesse. Il s'adaptait très rapidement aux fluctuations. L'importance et l'élasticité de son rendement en faisaient une des impositions les plus séduisantes. Les taxes étaient modérées car elles étaient appliquées à la consommation générale et atteignaient un nombre considérable d'objets. La modération des taxes était de toute façon imposée aux communes par l'intérêt financier qu'elles en attendaient.

§ 2 – *Les reproches récurrents adressés à l'octroi*

Déjà avant la Révolution, l'octroi était fortement contesté. Les reproches qui lui étaient adressés restent les mêmes en 1800. Les délibérations des conseils de département de l'an VIII attestent que les octrois avaient été presque généralement désagréables aux citoyens, et que la charge qu'ils avaient supportée n'avait pas été dans le même temps tellement profitable pour l'avantage communal. « Sans exception, les régies simples, sous la surveillance immédiate des municipalités ont été stériles ; les régies intéressées établies dans quelques grandes communes, ont présenté des résultats plus satisfaisants, sans cependant répondre aux espérances, peut-être exagérées, qui avaient été conçues »⁴².

A – Un impôt improportionnel et confiscatoire

Le principal reproche qui a été adressé à l'octroi est qu'il frappait d'une même taxe des produits de valeur différente, suivant leur seule quantité. Comme tous les impôts indirects de consommation, il manquait de proportionnalité. La raison en était dans le mode d'assiette du droit d'octroi. C'était en effet un droit spécifique, un droit quantitatif, et non pas une taxe *ad valorem*, une taxe qualitative. L'alcool d'industrie, d'une valeur intrinsèque de 20 à 25 francs pouvait par exemple supporter le même droit que les eaux de vie les plus coûteuses dont le

⁴² Archives départementales, 1 M 110, Mission du Conseiller d'Etat Najac. Comptes-rendus administratifs, économiques, industriels, financiers, militaires, an IX.

prix s'élevait parfois à 700 ou 800 francs. D'un point de vue théorique, le remède aurait pu être de modifier l'assiette même du droit d'octroi et d'en faire une taxe *ad valorem* en établissant aux portes de la ville des droits proportionnels à la valeur des objets imposés. Mais les difficultés pratiques étaient nombreuses. En effet, il aurait été difficile de faire une graduation proportionnelle des droits d'octroi à la valeur des objets compris au tarif, sans compter les grands problèmes de perception et de contrôle à propos des taxes sur les boissons que cela aurait entraîné. Ce manque de proportionnalité ne se rencontrait pas dans tous les droits d'octroi, mais seulement sur ceux qui frappaient les marchandises entre les qualités desquelles il pouvait exister un écart considérable. C'étaient les boissons qui rencontraient les plus grandes différences de qualités et de valeur. Dès lors, la meilleure solution eut consisté à réduire le plus possible la quotité des droits à percevoir et le nombre des objets sur lesquels ils portaient.

Même si en l'an IX Jean Guerre, régisseur de l'octroi de Lyon, estimait que l'octroi était un impôt qui n'affectait « que les hommes aisés et les voyageurs »⁴³, déjà en 1790, l'assemblée des 32 sections⁴⁴ considérait que cette taxe, portant sur les choses de première nécessité, était le plus désastreux des impôts. « C'est attaquer le principe d'existence de l'ouvrier que de lui ravir par une semblable taxe tous les moyens de subsister ; qu'en taxant ainsi sa subsistance, on lui ôte les forces avec les aliments »⁴⁵. L'octroi avait le grave inconvénient de porter sur des denrées nécessaires à la vie. C'était malheureusement une condition nécessaire de son efficacité. Si seuls les objets de luxe avaient été soumis aux droits, le rendement aurait été bien inférieur parce que ces objets circulaient en quantité relativement faible et parce que des droits trop élevés auraient éloigné le consommateur qui se serait alors tourné vers les marchandises non frappées par les droits.

Ces désavantages de l'octroi étaient une cause de démoralisation. Ils incitaient à la fraude en même temps qu'ils engendraient la falsification des produits taxés comme nous le verrons dans la section 4 du chapitre 2 de la deuxième partie. Plus les droits étaient élevés, plus la contrebande gagnait en activité. Mais cet inconvénient n'était pas spécifique à l'octroi. Le poids des octrois pouvait devenir pour les ouvriers un « fardeau insoutenable, qui les chasse

⁴³ BM Fonds Coste, J. GUERRE, Réponse de la régie de l'octroi municipal et de bienfaisance de la ville de Lyon à un écrit publié dans cette commune sous le titre d'Observations des négociants, etc., an IX, p. 2.

⁴⁴ La ville de Lyon était divisée en 32 sections. A sa tête était placé un corps municipal élu au suffrage censitaire, composé d'un maire, du procureur de la commune et de son substitut, et de vingt officiers municipaux. La mairie unique sera rétablie en 1805 et confiée à Fay de Sathonay.

⁴⁵ Archives municipales 1411 WP 2.

de nos murs et les force à porter ailleurs leur industrie »⁴⁶. Certains allaient jusqu'à reprocher à l'octroi le dépérissement des fabriques dans la mesure où il était perçu sur des denrées de première nécessité, le taux ayant été poussé à un niveau tellement élevé qu'il n'était plus possible pour l'ouvrier de vivre sur son salaire.

En supprimant les droits d'octroi le 10 juillet 1790, l'assemblée des 32 sections pensait pouvoir faire bénéficier les citoyens de la diminution proportionnelle qui devait résulter de la suppression des droits ; or ce raisonnement était faux en pratique. En effet, le plus souvent la taxe était minime par rapport au prix de la denrée. Une suppression n'aurait aucune répercussion sur les prix, seuls les intermédiaires en bénéficieraient. En effet, lors de la suppression générale de l'octroi au début du XXème siècle, celle-ci fut sans influence sur le coût de la vie : le prix des boissons, des combustibles, de la viande ne baissa pas.

B – Une gêne pour le commerce et l'industrie

L'octroi faisait obstacle à la liberté des citoyens et aux relations commerciales par la gêne et les retards qui résultaient des visites et vérifications à l'entrée de la ville. Il occasionnait des formalités vexatoires et inquisitoriales qui augmentaient son impopularité. Il pouvait nuire au développement d'une industrie qui était tenue d'employer des objets surtaxés et était ainsi nuisible à la production intérieure. Par ailleurs, si la population comprise dans le périmètre de l'octroi consommait moins de viande en raison des droits à acquitter, indirectement les éleveurs de la campagne se trouvaient pénalisés car ils perdaient un important marché. Les droits d'octroi affectaient donc aussi la production extérieure.

Par ailleurs, l'octroi avait une influence fâcheuse sur le prix de la main-d'œuvre. En effet, l'ouvrier disposait d'un salaire limité, qu'il répartissait avec intelligence. Il mesurait sa dépense par rapport à son salaire et inversement. Si avec trente francs il pouvait vivre sans taxe, il fallait qu'en présence d'une taxe il gagnât trente-cinq francs. La taxe entraînait donc une élévation du salaire, qui entraînait à son tour une augmentation du prix de fabrication. Lyon étant une ville essentiellement manufacturière, elle était par conséquent particulièrement intéressée à contenir la hausse du prix de la main-d'œuvre. En cas de hausse, la ville aurait été incapable de conserver ses manufactures.

⁴⁶ BM Fonds Coste, « Mémoire pour servir de suite à celui sur les octrois de la ville de Lyon, qu'un de nos anciens échevins vient de rendre public, par un des cent cinquante électeurs de la ville de Lyon ». s. d. (avril 1789), p. 6.

Lyon était l'entrepôt naturel du cabotage du midi. Mais l'octroi et les formes nécessairement gênantes qu'il imposait pour le transit des marchandises, repoussaient à l'extérieur de la ville la plus grande partie du transit des vins et eaux-de-vie. « La surveillance qu'à son tour le transit à délai a exigée et les frais qu'elle a causés, n'ont pas exercé sur le commerce une influence moins fâcheuse »⁴⁷.

C – Des frais de perception élevés

L'octroi était peut-être facile à percevoir, mais il coûtait cher : il entraînait des frais considérables, un personnel nombreux et une comptabilité extrêmement minutieuse. Déjà sous l'Ancien Régime, on essayait de trouver des solutions pour « éviter des frais de régie qui se montent à plus du double du principal »⁴⁸. Ainsi sous le bail Struntz, alors que la redevance annuelle était de 2.700.000 livres, les frais de perception étaient de 3.300.000 livres. Nous pouvons calculer qu'à raison du bail, chacun des 150.000 citoyens payait un tribut de 18 livres, et à raison des frais une somme de 22 livres ; soit un impôt annuel et individuel de 40 livres.

On évaluait les frais de perception en moyenne à 10% du produit brut⁴⁹. Le minimum des frais de perception est trouvé à Roubaix (5,29%) ; tandis que le maximum était au Creusot en 1887 : 20,3%.

Les frais étant fixés préalablement dans le bref d'adjudication, cela permettait de les limiter. Cependant, à Lyon, du 1^{er} germinal an X (22 mars 1802) au 30 ventôse an XI (21 mars 1803), sur un produit brut total de 1.385.677f 80c, la portion affectée aux frais avait été de 171.250f 78c, soit 12,4%. Les coûts des trois années suivantes avaient été respectivement de 9,5%, 8,2% et 8,5%.

Si nous les comparons aux frais de perception que nécessitait le recouvrement des autres impôts⁵⁰, ces taux pouvaient sembler élevés. Les droits d'octrois pesaient donc lourdement sur les budgets locaux et diminuaient d'autant le produit net, le produit utile de l'octroi. Une

⁴⁷ BM Fonds Coste, J. GUERRE, De l'octroi municipal et de quelques points d'économie politique à l'occasion de l'acte administratif qui a prorogé, pour deux années, le bail et le régime actuel de cet établissement, An XIII, p. 11.

⁴⁸ BM Fonds Coste, « Idées sur l'administration actuelle des octrois de la commune de Lyon... dédiées à MM. de la municipalité par un citoyen du district de la rue Belle-Cordière », 1790, p. 6.

⁴⁹ E. WEILL, op. cit., p. 178.

⁵⁰ Les contributions directes ne coûtent que 2,50% au Trésor.

grande ville comme Lyon n'était pas trop handicapée par de tels frais mais nous pouvons aisément deviner que la situation était difficile pour les petites communes. Une solution aurait pu être pour le législateur de s'opposer à l'établissement de droits d'octroi dans les petites communes et de les réserver uniquement pour les villes de taille relativement importante, où un service de perception mieux organisé pouvait faciliter des économies.

D – Une forme de protectionnisme local

L'octroi pouvait passer pour un instrument de protectionnisme favorisant les produits locaux au détriment de ceux provenant de régions plus éloignées. Ainsi à Lyon, on constatait que le vin de pays était faiblement taxé pour favoriser sa consommation et grever très fortement la bière et le cidre. Dès lors, les marchandises grevées de taxes aussi importantes ne venaient pas sur le marché intérieur concurrencer les marchandises locales. Les systèmes du passe-debout, du transit et de l'entrepôt étaient décriés (Ces systèmes seront définis et étudiés dans la deuxième partie, chapitre 2, section 3). Cependant, l'entrave faite au commerce était minime. Pour que les octrois puissent prospérer et pour que leur existence n'entrave pas le commerce et l'industrie locale, il était important qu'ils soient également formés dans les départements limitrophes.

En fonction de tous ces reproches, qui prenaient à Lyon une gravité particulière du fait de l'autonomie manufacturière et commerciale de la ville, le rétablissement de l'octroi avait été obtenu difficilement et avec quelque retard

Section 2- Un rétablissement difficilement obtenu

Les négociants lyonnais considéraient l'octroi comme destructeur du commerce car il nécessitait la mise en place de formalités lourdes, même pour les biens traversant simplement la ville. Alors que le déficit était considérable, le fait est que la ville a attendu le moment ultime pour rétablir cet impôt.

§ 1 – Des professions hostiles aux nouveaux textes

Les négociants de Lyon faisaient part de nombreuses inquiétudes. Les règlements sur l'octroi renfermaient selon eux « tous les éléments de la destruction du commerce »⁵¹. Les articles prescrivait « d'incalculables entraves, accumulations de frais, mesure d'une impossible exécution ». En effet, tout ce qui concernait le système de transit, qu'il soit journalier ou à délai, imposait de nombreuses formalités. Le but de l'octroi était de venir en aide aux indigents, il était « de ne ruiner ni les villes, ni les commerces par cet impôt ». Les objets soumis à l'octroi étaient ceux de consommation locale. Les objets de même nature qui arrivaient à Lyon mais qui ne s'y consumaient pas n'étaient point soumis aux droits⁵². Mais du fait des systèmes compliqués mis en place pour que ces biens puissent uniquement traverser la ville, le commerce était fortement entravé. Les commerçants, lorsqu'ils entreposaient leurs marchandises, devaient cautionner des droits, qui leurs étaient remboursés lors de la sortie de la ville. Cependant, une part de ce cautionnement était conservée par les préposés d'octroi à raison des frais d'entrepôt. Mais ces frais pouvaient se révéler coûteux et donc éloigner des activités commerciales de la ville. Ainsi cet impôt était « destructeur du commerce et de toute industrie locale, et il [nuisait] à l'intérêt même de l'octroi »⁵³. Le commerce de commission était fortement touché par de telles taxes. Dans la mesure où les marchandises qu'ils entreposaient ne faisaient que transiter par la ville, ces propriétaires n'auraient en principe pas dû être désavantagés par la création de cet impôt. Pourtant, leur marchandise était grevée d'un injuste surhaussement de prix, alors que normalement la taxe ne devait être acquittée que dans le lieu de consommation. D'après les négociants de Lyon, l'instauration d'une telle taxe ferait que le passage par Lyon serait évité. Du fait de tous ces inconvénients, les propriétaires de commerces de commission ne pouvaient que recourir à l'alternative qui consistait à créer des dépôts en dehors du rayon de l'octroi. Les négociants n'avaient pas perdu de temps puisque déjà en l'an IX « il en existe de considérables à la Mulatière, à Vaise, en Serin, à Cuire, à Saint-Clair, à la Guillotière »⁵⁴. Ils indiquaient par ailleurs qu'en cas d'extension des limites de l'octroi afin d'intégrer les faubourgs et

⁵¹ BM Fonds Coste, « Observations des négociants de Lyon sur le mode d'établissement en cette ville de l'octroi municipal et de bienfaisance », an IX, p. 1.

⁵² Cette disposition est prévue par l'article 23 de la loi du 27 frimaire an VIII.

⁵³ BM Fonds Coste, « Observations des négociants de Lyon... », p. 3.

⁵⁴ BM Fonds Coste, « Observations des négociants de Lyon... », p. 13.

d'atteindre leurs dépôts, d'autres points se trouveraient toujours en dehors du territoire communal vers lesquels leurs dépôts se transplanteraient. Les négociants se permettaient une comparaison avec le régime d'octroi d'avant la Révolution. Ils reconnaissaient que les taxes étaient bien plus élevées mais « on savait les rendre supportables ; des facilités de tout genre soulageaient le contribuable ; nulle opération commerciale n'était entravée ; le Régisseur ou le Fermier n'exigeait rien d'impossible » ! Qu'entendent-ils par là ? Que le régime arbitraire qui prévalait leur était bien plus favorable ? Ils étaient, bien entendu, fortement opposés à l'établissement d'un entrepôt général qui leur aurait fait perdre leurs établissements. Cet inconvénient disparaîtrait si on leur laissait le soin d'emmagasiner les objets dans leurs domiciles, c'est-à-dire par le biais d'entrepôts à domicile, comme c'était le cas avec les précédentes fermes.

§ 2 – L'attente par la ville de Lyon d'une loi rendant la création d'un octroi obligatoire

La misère des communes allait conduire le Directoire à réorganiser les finances municipales. La question de cette réorganisation était posée dès le début de l'an V : la loi du 9 germinal an V posait le principe du recours aux contributions indirectes et locales, établies et perçues sur autorisation du Corps législatif, en cas d'insuffisance des centimes additionnels. Le mot d' « octroi » n'était pas prononcé, les opposants à cette institution étant trop nombreux dans les assemblées. On eut alors l'idée ingénieuse de rétablir, en les réunissant sous le noms d'octrois municipaux et de bienfaisance, les anciennes taxes levées autrefois au profit des villes et des établissements de bienfaisance. L'administration municipale de Paris fut la première à demander le rétablissement d'un octroi pour sortir des embarras financiers où elle se débattait. L'autorisation lui en fut accordée par une résolution du Conseil des Cinq-Cents en date du 24 vendémiaire an VII, approuvée le 27 par le Conseil des Anciens⁵⁵. Suivant cet exemple, la loi du 11 frimaire an VII (2 décembre 1798) généralisa la mesure à trente et une villes « sous réserve que les communes fussent libres de l'appliquer suivant leurs besoins »⁵⁶.

⁵⁵ Loi du 27 vendémiaire an VII qui ordonne la perception d'un octroi pour l'acquit des dépenses locales de la commune de Paris. Duvergier, t. X, p. 436-438.

⁵⁶ Cette loi précise dans quels cas il est préférable de mettre en place un octroi. « Lorsque dans une commune [...] l'état des dépenses municipales et communales [...] aura été arrêté, et qu'il aura été reconnu que les recettes ordinaires [...] sont insuffisantes pour fournir en entier auxdites dépenses, il y sera pourvu par l'établissement de taxes indirectes et locales, lesquelles ne pourront avoir lieu qu'après l'autorisation expresse et spéciale du Corps Législatif ». Duvergier, t. XI, p. 84 sq.

Le tarif de ces taxes et leur produit devaient être proportionnés au montant des sommes reconnues comme rigoureusement nécessaires. Ainsi dès l'an VII, des villes comme Dijon, Rouen, Bordeaux... demandèrent à bénéficier de l'établissement de tels octrois. La loi du 5 ventôse an VIII (24 février 1800) rendit enfin obligatoire l'établissement d'octrois municipaux et de bienfaisance toutes les fois que les hospices d'une commune n'auraient pas les revenus suffisants pour leur fonctionnement⁵⁷. C'est ainsi que des octrois purement communaux reprirent place parmi les recettes municipales. Cette loi obligeait les conseils municipaux de chacune de ces villes à présenter dans les deux mois, les projets de tarifs et de règlements convenables aux localités⁵⁸. Malgré la détresse de ses hôpitaux et le déficit de ses finances, la ville de Lyon n'avait pas voulu se résoudre à demander le rétablissement de son octroi. Suite à cette loi, un mouvement se dessina en faveur de l'octroi. Raymond Verninac de Saint-Maur, nommé préfet du département du Rhône par un arrêté du 11 ventôse an VIII, se trouva confronté au problème du rétablissement de l'octroi de Lyon dès son entrée en fonction. Une circulaire du ministère de l'Intérieur exhortait les préfets d'envoyer d'urgence l'état des finances des communes visées par la loi du 5 ventôse et les décisions prises par les conseils municipaux en exécution de cette loi. Le 13 messidor an VIII, conformément à la loi du 5 ventôse an VIII, les besoins de la ville étaient exposés au ministre de l'Intérieur. Le rétablissement de l'octroi à la fin de l'an VIII était alors enfin considéré comme nécessaire. La perception de l'octroi municipal et de bienfaisance était rétablie à Lyon en vertu d'un arrêté de la préfecture du 19 messidor an VIII approuvé par le ministre de l'Intérieur et rendu exécutoire le 17 thermidor suivant. Le contrat de la régie lyonnaise était signé le 17 thermidor an VIII par le préfet, et dès le 5 fructidor les services fonctionnaient.

⁵⁷ Par la suite, le décret du 17 mai 1809 accorda aux communes une certaine initiative pour la création des octrois et l'établissement des tarifs, mais il laissa subsister la faculté pour le gouvernement d'instituer des octrois d'office, lorsque les conseils municipaux refuseraient de délibérer ou voteraient négativement sur les créations jugées nécessaires. Les articles 5 et 9 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 maintinrent cette faculté mais la loi du 28 avril 1816 revint à des principes plus libéraux : l'article 47 prévoit que les droits d'octroi sont établis sur demande du conseil municipal.

⁵⁸ Une loi du 5 ventôse an XII autorisa le gouvernement à instituer d'office les octrois lorsque les conseils municipaux refusent de délibérer, ou refusent les créations opportunes ou nécessaires.

§ 3 – *Quelques exemples dans d'autres villes*

Comparativement aux autres villes que nous allons brièvement étudier, Lyon a vraiment tardé à créer son octroi, alors que sa situation financière était déplorable. A l'inverse, des villes comme Grenoble et Dijon, ont mis leur octroi plus rapidement en place.

A – La création de l'octroi de Grenoble

La loi du 11 frimaire an VII prévoyait l'établissement de taxes indirectes locales dans toutes les communes où les recettes ordinaires ne pouvaient pas suffire à couvrir les dépenses. Moins d'un an plus tard, la ville de Grenoble avait obtenu l'autorisation⁵⁹ de mettre en place son octroi. Cette création avait été souhaitée par l'administration municipale de Grenoble. Un rapport pour présenter le projet au Conseil de Cinq Cents⁶⁰ indiquait que les ressources qui en étaient attendues par la ville étaient « destinées à ses dépenses locales et, de préférence, à celles de son hospice civil et des secours à domicile ». A sa création, l'octroi fut géré en régie simple, avant d'être mis en régie intéressée le 1^{er} thermidor an IX.

B – L'octroi de Dijon

L'état des finances de la ville de Dijon était tel en l'an VII qu'elle ne pouvait plus subvenir à ses dépenses. Elles s'élevaient à 122.401,59 francs, alors que les recettes dans le même temps représentaient une somme de 26.507 francs⁶¹. Soit un déficit de 95.894 francs pour une population de 10.700 habitants. Mais à la différence de Lyon, la ville de Dijon n'attendit pas qu'une loi rende obligatoire la mise en place d'un octroi. La ville se trouvant dans le cas prévu par la loi du 11 frimaire, le Directoire exécutif de la Commune sollicita l'établissement d'un octroi. Il fut créé par la loi du 16 fructidor an VII. L'organisation de ce nouvel octroi fut déterminée par un règlement du 26 brumaire an VIII. Durant les trois premières années, il fut placé en régie simple. Le 15 fructidor an X, la perception de l'octroi fut mise en régie intéressée.

⁵⁹ La loi du 17 vendémiaire an VIII mettait en place les bases de l'octroi de Grenoble.

⁶⁰ B. DOMPNIER et J.-F. NAIL, *Population et octroi à Grenoble – Etat des sources (1793-1954)*, PUG, 1972, p. 41.

⁶¹ R. LAURENT, *L'octroi de Dijon au XIXème siècle*, Paris, SEVPEN, 1960, p. 2.

C – Mont-de-Marsan

En 1800, Mont-de-Marsan était une ville de moins de 5.000 habitants. Par conséquent elle ne pouvait pas bénéficier de la loi du 11 frimaire an VII qui permettait le rétablissement des octrois uniquement pour les villes de 5.000 habitants au moins. Son octroi fut donc créé à la suite de la loi du 5 ventôse an VIII afin d'alimenter le budget de la commune, de son hospice et fournir des secours aux indigents. Mont-de-Marsan ne pouvait donc pas créer son octroi plus tôt, alors que la ville de Lyon a fait preuve d'un réel blocage à l'égard de cet établissement. Les dépenses auxquelles la ville de Mont-de-Marsan devait faire face s'élevaient à 4.000 francs⁶². L'octroi fut donc créé pour parer à des dépenses qui ne pouvaient pas être prises en charge par les revenus communaux. La technique de gestion mise en place fut la régie simple. (Nous n'avons pas d'éléments concernant un éventuel passage en régie intéressée).

Chapitre 2 – L'administration de l'octroi

Quatre modes de gestion de l'octroi seront prévus par l'article 147 de la loi du 28 avril 1816⁶³, mais en l'an VIII, seuls trois modes étaient envisagés ; en effet, l'abonnement ne sera possible qu'à compter de 1814. Nous allons, en introduction à ce chapitre deux, successivement définir ces divers modes de perception et passer en revue brièvement les règles qui président à leur application.

La régie simple correspondait à l'exploitation de l'octroi pour le compte et aux frais de la commune, sous l'administration immédiate du maire. Dans ce mode d'administration, tous les employés, à l'exception du préposé en chef, étaient présentés par le maire au préfet qui les

⁶² M. LEVEQUE, Mont-de-Marsan et ses banlieues, histoire (1800-1870), Atlantica 2003, p. 47.

⁶³ Aux termes du décret de 1809, n'existent que la régie simple, la régie intéressée et la ferme ; mais ces différents systèmes n'ayant pas produit l'effet escompté, le décret du 18 février 1812 supprime la ferme et les deux modes de régie, et confie la gestion des octrois à l'administration des contributions indirectes. Cette disposition deviendra facultative dans la loi du 8 décembre 1814, les maires ayant alors le choix entre la régie simple et celle confiée à l'administration des contributions indirectes. La loi de 1816 rend aux maires la possibilité d'affermier les octrois ou de les mettre en régie intéressée. Dès lors, quatre modes de perception coexistent.

nommait. Le préposé en chef était présenté lui aussi par le maire mais nommé par le ministre des Finances.

La régie intéressée consistait à traiter avec un particulier, chargé de percevoir les droits d'octroi, qui s'engageait à payer à la commune un prix fixe et une portion déterminée dans les bénéfices excédant un chiffre convenu. Par ailleurs, conformément au décret du 17 mai 1809, le régisseur disposait d'une allocation de frais qui normalement ne devait pas dépasser 12% du prix fixe du bail. Ce régime, développé surtout dans les grandes villes, permettait de garantir un revenu fixe et apuré à la ville tout en restreignant à une juste mesure les bénéfices éventuels des régisseurs dans la mesure où les communes intervenaient à titre de copartageantes. Le prix fixe de l'adjudication devait être garanti intégralement et l'adjudicataire était tenu d'en verser chaque mois et d'avance le douzième dans la caisse du receveur municipal. Le receveur municipal était un comptable public et à ce titre passible, le cas échéant, des peines applicables aux fonctionnaires prévaricateurs. Par ailleurs, la surveillance communale pouvait être plus active et plus productive lorsqu'elle était prise en charge par un régisseur dont la fortune particulière était attachée à l'exploitation de l'entreprise dont il était chargé.

« La ferme est l'adjudication pure et simple des produits d'un octroi, moyennant un prix convenu, sans partage de bénéfice et sans allocation de frais »⁶⁴. Le fermier ne pouvait pas céder son droit au bail sans en avoir obtenu l'autorisation expresse de l'autorité locale. Il ne pouvait pas non plus se faire remplacer par un mandataire, à moins que ce dernier ait été agréé par le préfet, sur simple avis du maire, pour les communes non sujettes au droit d'entrée. Pour toutes les autres communes⁶⁵, dans un tel cas, il fallait obtenir l'avis du directeur des contributions indirectes. En aucun cas le fermier ne pouvait faire accorder des remises des droits ou consentir des abonnements aux redevables.

Il existait un certain nombre de dispositions communes aux régies intéressées et aux fermes. Pour les deux types d'administration, la gestion était attribuée à des personnes privées mises en possession par adjudication. Etaient exclues des enchères toutes les personnes qui faisaient le commerce d'objets compris au tarif. Avant son entrée en jouissance, l'adjudicataire était tenu de fournir un cautionnement qui était en principe être égal au quart du prix annuel de l'adjudication, à moins que l'autorité locale n'en réduise le taux. L'adjudicataire était obligé, sous peine de poursuites, de payer le prix du bail par douzième d'avance. L'article 123 du

⁶⁴ Article 108 du décret du 17 mai 1809. DUVERGIER, t. 16, p. 368 sq.

⁶⁵ Toutes les communes de plus de 2.000 habitants sont sujettes aux droits d'entrée.

décret du 17 mai 1809 autorisait dans ce cas l'exercice de la contrainte par corps. L'adjudicataire choisissait le personnel sous ses ordres, qu'il pouvait révoquer. Mais le préfet pouvait aussi destituer un employé de l'octroi lorsqu'à la suite de plaintes fondées, il croyait devoir recourir à cette mesure.

L'abonnement avec la Régie des contributions indirectes était possible depuis 1814 mais il n'était applicable qu'aux octrois des communes de moins de 2.000 habitants⁶⁶. La Croix-Rousse, Saint Symphorien, Givors ou encore Condrieu adoptèrent ce mode d'administration. Il permettait à la régie des contributions indirectes de traiter de gré à gré avec les communes pour la perception de leurs octrois. Mais ces conventions ne pouvaient avoir pour objet que les frais de perception et, en aucun cas, le produit des taxes locales. Lorsqu'une commune demandait à faire gérer son octroi par la régie des contributions indirectes, le sous-directeur, après s'être entendu avec l'autorité municipale, établissait les bases du traité et dressait, pour être transmis au directeur, un projet d'organisation du service. Après examen, le directeur soumettait ce projet à l'administration avec ses observations et son avis. Aucun traité n'était souscrit sans l'assentiment préalable de l'administration. En pratique, le produit à percevoir était fixé, jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement, à une certaine somme par année. La répartition de cette somme était faite en proportion de la consommation de tous les habitants de la commune, c'est-à-dire en boissons, comestibles, combustibles, fourrages et matériaux. Pour assurer le recouvrement de la somme, il était formé un rôle qui indiquait plusieurs éléments répartis en plusieurs colonnes. La première colonne correspondait au nombre des individus de chaque famille, ou vivant ensemble, y compris les domestiques et ouvriers. La deuxième colonne comportait l'évaluation de la consommation soit en hectolitres, miryagrammes ou kilogrammes de chaque ménage ainsi réuni. La troisième colonne identifiait la taxe à supporter pour chaque objet, par ménage ou famille. La quatrième colonne indiquait le total de ces taxes. La cinquième colonne recevait la signature du chef de famille, comme obligation de payer entre les mains du receveur municipal la somme portée à la quatrième colonne, par portions égales, par trimestre, et d'avance, ou à faire mention que le redevable ne savait pas signer.

⁶⁶ La circulaire du ministre des finances du 11 décembre 1812 indique que le mode de l'abonnement ne peut être appliqué aux communes où la régie perçoit des droits d'entrée, c'est-à-dire les communes de plus de 2.000 habitants.

Section 1 – Les régies intéressées

Beaucoup de soumissionnaires se présentaient pour obtenir l'adjudication. Régir l'octroi nécessitait d'importantes qualités personnelles. Or, comme nous le constaterons par la suite, certains hommes se rendaient adjudicataires sans aucune expérience des affaires ni aucune connaissance pratique de l'administration des octrois. Dès lors, ils ne tardaient pas à devenir victimes de leur présomption et de leur imprévoyance et finissaient par compromettre gravement les intérêts de la commune, après avoir englouti leur propre patrimoine ainsi que celui de leurs cautions.

§ 1 – La régie Ricard 5 fructidor an VIII – 8 fructidor an IX (23 août 1800 – 26 août 1801)

Cette première expérience de régie intéressée s'est avérée moins désastreuse que les suivantes, en raison semble-t-il de l'honnêteté des régisseurs de la compagnie Ricard. La fin de cette régie n'est pas due aux manœuvres jalouses pour remplacer les régisseurs, mais à des vices de forme qui entachaient le traité.

A – L'installation de la régie

Le 17 thermidor an VIII, c'est-à-dire vingt jours avant que la perception de l'octroi soit ouverte, la préfecture, au nom de la commune, souscrivit avec la compagnie George Ricard⁶⁷ un traité de gré à gré, sans adjudication publique, pour une période de cinq années, qui fut approuvé par le ministre de l'Intérieur le 8 fructidor an VIII et dont la principale disposition était que la compagnie assurait à la ville, pour la première année une somme de 200 000 francs en taxe principale et 500 000 francs pour les quatre autres années. La régie Ricard installa l'établissement en seulement six jours. On préféra la régie intéressée à la régie simple,

⁶⁷ George Ricard avait servi comme inspecteur des équipages d'artillerie de l'armée d'Italie. A ses côtés, on trouve Charles Bodin, banquier à Paris, André Bodin, négociant à Lyon, Camille Pernon, Jacques Bossant et Jean Guerre, ex-juge au tribunal de première instance et ex-magistrat ou avocat au parlement de Grenoble. Camille Pernon (1753-1808) était manufacturier et fils d'un gros soyeux de Lyon ; lorsque les Lyonnais se soulevèrent contre la Convention en 1793, il paraît avoir été du nombre des prudents qui ne s'enrôlèrent pas dans l'armée de Précycy. Nommé tribun en 1801, il fut notamment orateur du Tribunat devant le Corps législatif pour présenter et défendre un projet de loi portant établissement d'un Conseil de prud'hommes à Lyon. Un décret impérial du 4 août 1805 le nomma adjoint au maire de Lyon, sous l'administration de Fay de Sathonay.

car cette dernière avait donné des résultats désastreux l'année précédente à Paris. Pour populariser l'octroi, il fallait que le public en sente les effets dès le début, et donc que la nouvelle administration apporte de l'argent frais. La veille même de l'ouverture de l'octroi, grâce aux 100.000 francs versés par la régie, le paiement des rentes dues par les hospices avait été effectué.

B – Ses résultats

Selon le point de vue forcément assez peu impartial du citoyen Ricard, régisseur de la régie, celle-ci « obtint des produits auxquels ceux de nul autre octroi ne peuvent être comparés »⁶⁸. Cependant ce point de vue était confirmé par le conseil municipal, qui déclarait que « les produits inespérés de l'octroi sont dus aux moyens intelligents qu'a déployés la Régie, et aux frais qu'elle a faits, animée par les avantages que lui présentait son traité »⁶⁹, et par le préfet du département du Rhône, qui avait désigné au ministre des finances l'administration de l'octroi de Lyon « comme l'une des plus actives, des plus solides, des plus honnêtes et des plus éclairées qui existent dans la République »⁷⁰. La première année d'exercice de l'octroi (5 fructidor an VIII – 7 fructidor an IX) avait produit⁷¹ :

En taxe principale	1.031.688f 81c
En taxe additionnelle	122.091f 04c
Soit un total de	1.153.779f 85c

C – Des profits attirant les convoitises

Les succès de la régie avaient comme conséquence d'appeler l'envie et la cupidité. Cette régie implorait la justice du gouvernement contre « une intrigue ambitieuse qui, depuis longtemps la poursuit, et la distrait des soins de son administration »⁷². Selon la régie, les auteurs de l'intrigue voulaient tout simplement dépouiller en leur faveur la compagnie Ricard, de

⁶⁸ BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée de l'octroi de Lyon, confiée au citoyen George Ricard et compagnie ». Pétition au sujet des octrois, an IX, p. 3.

⁶⁹ BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée... », p. 3.

⁷⁰ BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée... », p. 4.

⁷¹ Archives municipales, 1411 WP 18, « Rapports sur les modifications de régime de l'octroi de l'an IX à 1810 ».

⁷² BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée... ».

l'administration qui lui était confiée. Or cette prétention n'existait que depuis que l'octroi avait paru offrir des profits sans risques et la compagnie se permettait tout de même de rappeler qu'elle était la seule qui ait eu assez de « dévouement et de courage »⁷³ pour venir en aide aux Hospices et au gouvernement lorsque l'octroi avait été rétabli. En effet, les circonstances de l'époque étaient difficiles et peu de soumissionnaires s'étaient présentés pour prendre en charge la régie : « il s'agissait de créer un domaine au faible vieillard, à l'orphelin malheureux, au militaire infirme, à la restauration d'une cité en ruines : quels devoirs plus touchants et plus nobles pouvaient enflammer le zèle des Administrateurs ! »⁷⁴. Mais les administrations à l'époque étaient sans doute effrayées par les difficultés. Ainsi, les spéculateurs qui se présentaient en l'an IX avec une certaine assurance, ne s'étaient pas fait connaître à l'époque de l'adjudication à la régie Ricard. Les citoyens tels Mazuyer, Chouly (ancien administrateur de l'octroi de Paris), ou encore Rocard, qui présentaient des soumissions pour se voir attribuer la régie à la place de la compagnie Ricard semblaient en plus présenter des soumissions moins avantageuses à la Commune que le traité actuel. En outre, il faut bien constater l'injustice et l'immoralité des prétentions avancées par ces nouveaux soumissionnaires : les auteurs en proposant l'éviction arbitraire de la régie actuelle, demandaient par ailleurs qu'on ne puisse jamais « les évincer sans malversation prouvée »⁷⁵ ! Pour justifier leur requête, ces soumissionnaires reprochaient à la compagnie des abus, à son administration des fautes, à son organisation des vices⁷⁶, et à son traité une lésion énorme. Les malversations alléguées étaient évoquées en termes tellement incertains et contradictoires qu'il est simple de se rendre compte que l'accusation n'était pas sérieuse⁷⁷. Le citoyen Chouly ne semblait pourtant pas avoir de leçons à donner : lorsqu'il administrait l'octroi de Paris, il avait fait plus d'un million de déficit dans les recettes présumées, alors que l'octroi de Lyon,

⁷³ E. WEILL, op. cit.

⁷⁴ Archives départementales, Octroi 3.

⁷⁵ BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée... », p. 5.

⁷⁶ Selon le citoyen Chouly, « des vices dans l'organisation compromettent journellement la perception de l'octroi et les spéculations de la fraude s'exercent avec la plus grande actualité ». BM Fonds Coste, « Réponse des citoyens G. Ricard et compagnie, chargés de la régie de l'octroi municipal et de bienfaisance de Lyon, au Mémoire ou Rapport fait au Conseil municipal par le citoyen Chouly », an IX.

⁷⁷ Le citoyen Chouly fait des imputations très graves mais n'a pas de preuves. S'il parle d'abus, il ne les affirme pas : il suppose seulement être fondé à croire qu'il y en a...

sur lequel il s'acharnait, surpassait de près d'un quart toutes les espérances⁷⁸. Le Préfet du département avait de son côté depuis longtemps compris le but secret des réclamations et l'avait signalé au Gouvernement : « depuis que l'octroi est établi, [...] et qu'on a cru facile de faire des profits sans risques, les spéculateurs se sont présentés en grand nombre, l'influence de leurs vues secrètes s'est mêlée à toutes les réclamations »⁷⁹. Pour tenter d'écarter la compagnie Ricard, les soumissionnaires essayèrent de déterminer quel était le meilleur mode d'administration. Le conseil municipal décida en conséquence qu'une ferme pure et simple, ou à défaut une régie mixte, pourvu qu'elle ne ressemblât pas trop à celle que le Gouvernement a instituée, était l'« apogée de l'intelligence humaine »⁸⁰. Or en théorie, une pareille question est insoluble, ou plutôt elle comporte une multitude de bonnes solutions. De plus, bien que par la suite il sera possible de dégager quel est le meilleur mode d'administration de l'octroi du fait des divers modes expérimentés, en l'an IX, seuls les modes de la ferme et de la régie intéressée ont été essayés, ces deux modes étant en outre assez proches dans leur fonctionnement. Par ailleurs, le fait que le conseil municipal se permette de se prononcer sur l'éventuel avenir de la régie est inadmissible : le conseil municipal discute du mode d'administration de l'octroi, or le bail d'adjudication de l'octroi est un acte authentique du Gouvernement, « quand les offres [...] seraient beaucoup plus avantageuses que le traité de la compagnie Ricard, il ne lui [le conseil municipal] serait point permis de balancer entre un traité et des offres, entre la violation d'un contrat solennel et un intérêt momentané ; il attendrait, pour effectuer l'amélioration, que le bail actuel fût expiré »⁸¹. Le gouvernement avait fait son choix en faveur du système de régie intéressée ; ainsi, toutes ces théories sur le meilleur mode d'administration n'avaient pas lieu d'être. Dans les faits, le traité passé avec la régie Ricard semblait être favorable aux deux parties qu'étaient la commune et les régisseurs : la plupart des remises consenties à la régie étaient consacrées à couvrir des frais mis à sa charge, ses bénéfices ne pouvaient jamais excéder 6% des produits et n'existaient qu'après qu'elle ait procuré la totalité des recettes présumées, alors que les

⁷⁸ Selon le conseil municipal, l'octroi a obtenu des « produits inespérés ; qu'il n'existe qu'une voix sur l'ordre, le zèle et l'intelligence qui ont été développés [...] ; ce suffrage peut consoler la Régie de la privation de celui du citoyen Chouly ». Op. cit. note 76.

⁷⁹ BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée... », p. 6.

⁸⁰ BM Fonds Coste, « Aux Consuls. La régie intéressée... », p. 8.

⁸¹ BM Fonds Coste, « Réponse des citoyens G. Ricard et compagnie, chargés de la régie de l'octroi municipal et de bienfaisance de Lyon, au Mémoire ou Rapport fait au Conseil municipal par le citoyen Chouly », an IX, p. 24.

nouveaux soumissionnaires demandaient 10%, voire 20%⁸². Par ailleurs les membres de la régie s'appuyaient sur leur honorabilité pour essayer de conserver la régie, ils avaient donné des preuves de leur désintéressement, par exemple en réduisant de moitié les remises de la régie. Ils semblaient n'aspérer qu'à des bénéfices modérés et licites. Cependant, le 13 pluviôse an IX, le ministre de l'Intérieur nommait par arrêté le citoyen Chouly directeur général de l'octroi de Lyon et par arrêté du 8 thermidor an IX, il révoquait le traité de la régie Ricard.

D – La fin de cette première régie

L'arrêté du ministre du 8 thermidor an IX révoquait le traité actuel de régie intéressée de l'octroi municipal et de bienfaisance de la ville de Lyon. L'autorité qui établissait les impôts, qu'ils soient publics ou municipaux, avait toujours la faculté de les modifier, réformer, ou même supprimer lorsque l'intérêt municipal l'exigeait. En l'espèce, le conseil municipal avait réclamé la faculté de réformer le tarif et les règlements établis, et de conclure un nouveau traité plus avantageux. Ce vœu du conseil municipal pouvait s'expliquer par le fait que la ville de Lyon n'avait pris part ni aux projets d'octroi, ni au traité de régie, par l'intermédiaire de son conseil municipal dans la mesure où celui-ci n'était pas encore formé à cette époque. Or, en vertu de la loi du 5 ventôse an VIII, l'initiative en ce qui concerne l'établissement et la perception des octrois appartenait au conseil municipal. Par ailleurs, les règles prescrites pour l'adjudication des revenus publics, à savoir la publicité et la concurrence des enchères, n'avaient pas été respectées. Enfin, il était reproché à la régie Ricard d'avoir commis des abus et des irrégularités dans la perception : certains registres n'avaient pas été cotés et paraphés par l'officier public, d'autres contenaient des feuilles reconnues pour être intercalées... Par conséquent, l'arrêté du ministre du 8 thermidor an IX révoquait le traité passé avec la compagnie Georges Ricard. Immédiatement après que l'éviction de la première régie eût été prononcée, l'autorité municipale se mit en devoir de procéder à une nouvelle adjudication. En attendant que les dispositions aient été prises et approuvées par le gouvernement, l'exploitation de l'octroi fut faite directement par la ville.

⁸² BM Fonds Coste, « Réponse des citoyens G. Ricard et compagnie... », p. 23.

§ 2 – *La régie Delaval 1^{er} brumaire an X – 1^{er} frimaire an X (22 octobre 1801 – 23 novembre 1801)*

Les soumissionnaires qui s'étaient fait inscrire pour être admis à concourir aux enchères pour la perception de l'octroi étaient au nombre de 15⁸³. L'adjudication fut consentie en faveur de la régie Delaval et approuvée par le ministre de l'Intérieur le 26 vendémiaire an X. Dès le 27, Delaval envoya une procuration au citoyen Lafitte-Pelleport afin que celui-ci se mît en possession du service. Mais il se trouvait à Paris. Delaval avait donc envoyé le citoyen Maquart à Lyon, « à qui je vous prie, citoyen préfet, de confier provisoirement la surveillance du service de l'octroi, et ce, jusqu'au retour du citoyen Pelleport à Lyon où il sera rendu le 2 brumaire »⁸⁴.

Début brumaire an X, celui des associés de cette régie qui devait fournir le cautionnement et faire le versement de 50.000 francs dans la caisse communale, le citoyen Deviterme, retirait ses offres. Le 11 brumaire an X, dans une lettre adressée au préfet, le citoyen Delaval, adjudicataire de l'octroi demandait un délai supplémentaire jusqu'au 15 du mois prochain pour se pourvoir d'un autre cautionnement. Certains citoyens se proposèrent pour reprendre la régie. Le citoyen Mazuyer, qui avait déjà tenté de reprendre la régie Ricard en l'an IX, proposait ainsi le 17 brumaire an X de se charger de la perception de l'octroi en assurant à la ville 900.000 francs et d'abonner les frais à 180.000 francs. Il demandait par la même occasion un bénéfice de 20% sur tous les produits qui excéderaient les sommes assurées. Mais cette offre était refusée par le commissaire près l'octroi, qui la qualifiait d' « insuffisante ». Le 30 brumaire, la compagnie Delaval n'avait toujours pas rempli les obligations qui lui étaient imposées, telles le versement d'une somme de 90.000 francs dans la caisse communale et la remise d'un cautionnement de 100.000 francs en immeubles. Dès lors elle ne pouvait pas être considérée comme en jouissance de l'adjudication. Cependant, Delaval obtint du préfet un dernier délai.

Vu la situation d'impuissance dans laquelle il se trouvait pour trouver un nouveau cautionnement et son extrême besoin de procurer de l'argent, Delaval imagina de vendre ses droits. L'acte de cette cession fut adressé au préfet, revêtu des signatures des vendeurs et de l'acquéreur. Mais comme Delaval n'avait rempli aucune des obligations qui lui étaient

⁸³ Charcot, Terme, Degerando, Malassayuy, Jordan, Laval, Macar, Derieux, Grand, Milou, Mazuyer, Joannou, Lafauvelière, Terrasse et Delaval. Archives départementales (AD), Octroi 3.

⁸⁴ Lettre de Delaval au préfet du 28 vendémiaire an X. AD Octroi 3

imposées par le bref d'adjudication, ni acquitté les droits d'enregistrement, il n'était pas entré en jouissance de son adjudication et par conséquent il ne pouvait pas se considérer comme libre d'en faire la cession à une autre personne. Dans tous les cas, la cession échoua puisque la confiance de l'acquéreur Degerando⁸⁵ n'allait pas jusqu'à donner le pot de vin que lui demandait le citoyen Delaval, si bien que le marché fut résilié de fait. Delaval imagina alors de contraindre chaque receveur à lui fournir un cautionnement proportionnel à leur traitement. Le minimum prévu était de 3.000 francs et le maximum de 8.000 francs. Heureusement, après avoir étendu les délais accordés à la compagnie pour remplir les conditions du bref jusqu'à un mois, le préfet sentit qu'il était temps de prononcer la déchéance à laquelle elle s'exposait depuis le 2 brumaire en X. La compagnie Delaval fut conséquemment déchue de tout droit à l'adjudication de l'octroi de Lyon à dater du 1^{er} frimaire an X.

§ 3 – *La régie Dareste et Isnard 1^{er} germinal an X (22 mars 1802) – 21 mars 1807*

A – L'installation de la régie

Le 25 ventôse an X, la régie fut mise aux enchères. La première soumission devait s'élever à un minimum de 1.100.000 francs de produit net. Dareste et Isnard portèrent leurs soumissions jusqu'à 1.131.000 francs. Personne n'osa couvrir des offres si élevées. Ainsi le Préfet les retint pour adjudicataires. Le cahier des charges prévoyait à l'article 5 qu'en plus du cautionnement prévu et apporté en l'espèce par les sieurs Lyons et Canot, l'adjudicataire, avant d'entrer en jouissance, devait verser dans la caisse du préposé spécial aux recettes de la commune, à titre de prêt et sans aucun intérêt, une somme de 50.000 francs pour être employée à la construction des murs, et de laquelle il ne lui serait tenu de compte qu'à l'expiration de son bail. Ce versement était prescrit par la commune plus à titre de facilité que de garantie. Outre ce cautionnement en argent, il devait y avoir un cautionnement en

⁸⁵ Joseph-Marie de Gérando (Degérando sous la Révolution et l'Empire) (1772-1842), proche des « idéologues », fut connu très tôt pour ses travaux philosophiques. Il effectua une carrière administrative de premier plan qu'il sut poursuivre de l'Empire à la Restauration. Secrétaire général du ministère de l'Intérieur en 1804, il fut maître des requêtes au Conseil d'Etat dès 1808, puis nommé Conseiller d'Etat par Napoléon en 1811. C'est à lui que l'on doit l'institution de l'Ecole des Chartes en 1821. Attiré par les questions sociales, il eut l'idée de certaines réformes novatrices comme l'institution d'une Caisse de retraite au profit des vieux employés de l'administration ; il fit partie aussi des fondateurs du droit administratif.

immeubles de 150.000 francs⁸⁶. La régie Dareste et Isnard fut installée le 1^{er} germinal an X. Cette compagnie a administré pendant 15 mois. Quatre personnes avaient la qualité pour administrer la régie : Dareste, Isnard, Sabonadière et Rasse, alors que seuls Dareste et Isnard étaient adjudicataires. La régie résidait dans les adjudicataires tandis que l'administration était placée dans les mains des quatre associés. Les associés, en s'isolant, n'étaient plus rien par rapport à la régie ; c'était leur réunion qui constituait l'être moral administrant. Il était prévu à l'article 7 du cahier des charges qu'aucun acte n'était valide à moins qu'il ne soit signé par trois de ses membres au moins. L'article 5 disposait qu'aucun membre de l'administration ne pouvait écrire en son nom aucune lettre, ni prendre seul aucune décision relative au service ; toutes les lettres devant être soumises à l'administration, et signées nécessairement par au moins trois de ces membres. Ces dispositions sages avaient pour but de prévenir les abus mais elles furent impuissantes face au sieur Rasse, qui osa faire seul de nombreux actes contraires aux intérêts de la régie.

B – Les malversations du citoyen Rasse

En l'espèce, le sieur Rasse, « remuant par caractère, menteur par habitude, tour à tour audacieux et souple par système, [...] fit de l'administration de l'octroi un vaste champ d'intrigue »⁸⁷. Il pratiquait une véritable vente d'emplois en exigeant des sommes considérables pour accorder des emplois de receveur de l'octroi. Or on ne pouvait ni on ne devait vendre de tels emplois ; s'il y avait lieu de fournir des cautionnements en argent, seul le gouvernement pouvait l'ordonner. En échange de ces sommes d'argent qu'il demandait à titre de cautionnement, le Sieur Rasse n'offrait aucune hypothèque spéciale et employait ces fonds pour ses affaires personnelles. Les receveurs ayant fournis ces sommes portèrent plainte pour escroquerie le 22 frimaire an XII contre le citoyen Rasse. Ces soi-disant cautionnements ne pouvaient engager la compagnie. Le citoyen Rasse et les employés tels Delisle et Ledet qui

⁸⁶ L'arrêté du préfet du 3 fructidor an IX prévoyait que ces immeubles devaient être situés dans l'étendue du département du Rhône, ou des quatre départements environnants, l'Isère, la Loire, l'Ain et la Saône et Loire. Mais le ministre de l'Intérieur invita le préfet à supprimer du bref la clause qui déclare non admissible les cautionnements constitués ailleurs que dans les trois départements limitrophes du Rhône. L'arrêté du préfet du 15 fructidor an IX modifia cette condition et autorisa les cautionnements en immeubles de n'importe quel département français.

⁸⁷ BM Fonds Coste, « Plaidoyer pour M. Guille, régisseur de l'octroi municipal et de bienfaisance de la ville de Lyon, contre MM. Forey et consorts », Lyon, 1806, p. 8.

les avaient fournis en étaient également convaincus⁸⁸. Le jugement du tribunal correctionnel du 26 nivôse an XII condamna le citoyen Rasse à la restitution des sommes qu'il avait escroquées aux receveurs, à 25 francs d'amende et à 10 jours d'emprisonnement. Le sieur Rasse avait formé opposition à ce jugement mais il en fut débouté par jugement du 8 ventôse an XII.

Du fait de la suspension des paiements auxquels la compagnie était tenue en raison du bref d'adjudication, des malversations qui avaient eu lieu à la caisse du transit et du trafic honteux qui avait été fait des emplois, la déchéance fut immédiatement prononcée contre elle par un arrêté du préfet du 20 messidor an XI. Au moment où cessa l'exercice de cette compagnie, le déficit existant au préjudice de la commune s'élevait à 108.295 francs. Ce déficit s'était encore accru de toutes les sommes arriérées que la commune avait payées pour le compte de la régie, soit au total 278.403 francs. Suite à la résiliation de la compagnie, la commune avait repris son patrimoine et l'administrait elle-même. Mais le gouvernement avait ordonné de revenir à la régie intéressée en transmettant l'adjudication résiliée à d'autres mains, c'est-à-dire de donner à ceux qui se présenteraient, le bail de l'octroi pour le prix porté par l'ancien et pour le terme qu'il avait encore à courir.

C – La subrogation du sieur Bigot

Le citoyen Robert Bigot, caution solidaire de la compagnie⁸⁹, et en conséquence obligé de faire face au déficit laissé par cette régie, avait demandé à être admis à continuer le bail tout en s'obligeant à rétablir dans la caisse communale toutes les sommes en déficit. Le conseil municipal donnait son consentement par sa délibération du 19 fructidor an XI à ce que le sieur Bigot fût subrogé pour l'exécution du bail, à charge pour lui de combler avant le 10 vendémiaire suivant (ce qui lui laissait une durée de vingt jours) le déficit laissé par les ex-régisseurs. Cependant, le citoyen Robert Bigot ne put remplir cette dernière formalité. En conséquence, les maires assemblés réclamèrent les effets de la résiliation prononcée le 20 messidor an XI à l'encontre de la compagnie Dareste et Isnard. Le préfet arrêta le 21 vendémiaire an XII que le citoyen Bigot était déchu de tous droits au bénéfice de la

⁸⁸ BM Fonds Coste, « Consultation sur l'instance en cassation entre les sieurs Bigot et Guille, fermiers-régisseurs de l'octroi de Lyon, et les ex-receveurs de la précédente Régie. Délibéré à Paris, le 10 septembre 1806 », p. 8. Le mémoire justificatif de sieur Rasse renferme l'aveu formel que les emprunts forcés qu'il avait faits aux receveurs particuliers étaient sa dette personnelle, et non celle de la régie.

⁸⁹ Il avait pris la place des sieurs Canot et Lyons, premiers fidéjusseurs, à la fin de l'an X.

délibération du conseil municipal du 19 fructidor et que la ferme de l'octroi serait donnée par adjudication publique. Une nouvelle fois, il revenait à l'autorité municipale de prendre en charge la gestion directe de l'octroi : une régie provisoire était donc installée le 24 messidor avec à sa tête M Guille⁹⁰, tandis que de son côté le conseil municipal s'occupait de faire des propositions pour une nouvelle régie intéressée : des dispositions étaient prises pour une nouvelle adjudication, l'époque en avait même été indiquée au public par affiches, lorsqu'une proposition fit entièrement changer la donne.

D – La reprise du bail par un nouveau régisseur et sa prorogation

Le fondé de pouvoirs du citoyen Bigot, qui se trouvait être le citoyen Fleuri Guille, offrit d'indemniser la ville de tout ce qui pouvait lui être dû à condition qu'il puisse succéder en échange à la compagnie Dareste et Isnard en continuant le bail qui lui avait été consenti. Or le cahier des charges accompagnant le bail de la compagnie prévoyait dans son article trois que « les soumissions faites pour autrui seront déclarées nulles [...], dans aucun cas, et pour quelque motif que ce soit, l'adjudicataire ne pourra céder le tout ou partie de son adjudication, sans le consentement formel du conseil municipal »⁹¹. La proposition de reprise du bail ayant été agréée par le conseil, le Sieur Guille, au nom et pour le sieur Bigot, caution des régisseurs, fut réinstallé le 20 brumaire an XII après avoir justifié du versement à la caisse communale du montant du déficit laissé par les régisseurs auxquels il était substitué. Il fut définitivement nommé seul régisseur le 7 germinal an XII. Chappet-Vangel prit la place de Chouly, tandis que Hector Allemand administra en qualité de Directeur général. Ainsi, le bail passé le 25 ventôse an X à la compagnie Dareste et Isnard reprit son activité. Ce bail devait se terminer au 1^{er} germinal an XIII ; cependant, en raison des bons résultats de cette régie, le conseil municipal consentit à une prorogation de 2 années dans une délibération du 30 messidor an XII. Par conséquent, le bail était le même que celui passé à la compagnie Dareste et Isnard mais il correspondait à cinq années, au lieu des trois pour lesquelles il avait initialement été consenti, et expirait au 21 mars 1807. Depuis la reprise du bail par le citoyen Guille, les

⁹⁰ Dans le tableau adressé par le préfet au Conseiller d'Etat Français en prairial an XII afin de lui faire connaître les noms, l'âge et les qualités personnelles des directeurs des octrois et des commissaires près les fermes ou régies intéressées, le citoyen Guille est décrit comme un « homme très actif, dirigeant la régie avec autant d'ordre que d'intelligence, payant avec la plus grande ponctualité il jouit d'une fortune solide et connue ».

⁹¹ BM Fonds Coste, « Plaidoyer pour M. Guille, régisseur de l'octroi municipal et de bienfaisance de la ville de Lyon, contre MM. Forey et consorts », Lyon, 1806, p. 8.

versements avaient eu lieu dans la caisse communale conformément au bref d'adjudication. Cette prorogation du bail était bien entendu illégale car consentie sans publicité, sans concurrence et dans l'oubli des règles prescrites pour l'adjudication des revenus publics, c'est-à-dire sans mise aux enchères. Un édit du mois d'août 1764 prévoyait en effet à l'article 26 que « les adjudicataires des baux des biens et revenus patrimoniaux des villes, seront faites dans l'assemblée de notables, au plus offrant et dernier enchérisseur, et sur trois affiches préalables ». En l'espèce, pour éluder la loi, on avait distingué entre un bail et une prorogation. Ainsi un rapport du 8 thermidor an XII rapportait : « il ne s'agit pas d'un nouveau bail, d'une aliénation à long terme, de conditions nouvelles, mais d'une combinaison, d'une opération accidentelle fondée sur des motifs de justice morale et de convenance réelle ». Or la loi ne permettait pas de pareilles subtilités ; lorsqu'un bail est terminé, on ne peut procéder que par adjudication publique.

§ 4 – Un défaut de candidats pour une dernière régie intéressée

Le conseil municipal souhaitait toujours que les octrois soient gérés par une régie intéressée. Dans les clauses proposées⁹², il indiquait que le bail serait d'une durée de cinq années neuf mois et neuf jours qui commenceraient à l'expiration du bail courant et finiraient au 31 décembre 1812. La durée du bail prévue était plus longue que les autres car il était aisé de comprendre que l'on se déterminerait difficilement à faire l'avance considérable de 400.000 francs exigée du régisseur si la durée du bail était trop courte. L'avance exigée était très importante car depuis l'an XII la ville avait eu à pourvoir au cadeau de 1.200.000 francs qu'elle avait fait pour le vaisseau, à la construction d'un pont et d'un quai, à des indemnités à des propriétaires de maisons démolies, au rétablissement des églises, de la cathédrale, à l'ameublement de l'archevêché etc. Au départ le conseil municipal avait demandé une avance de 1.000.000 ; mais le maire apercevant que l'exécution de cette demande pouvait éprouver quelques difficultés, réduisit l'avance à 600.000 francs. Finalement, le ministre des finances décida le 2 décembre 1806 de fixer l'avance exigée du prochain adjudicataire à 400.000 francs. La première mise à prix relative à la somme annuellement assurée à la commune en principal était fixée au minimum de 2.000.000 francs. Les frais ordinaires et extraordinaires

⁹² Ces clauses et conditions auxquelles sera donnée la perception de l'octroi municipal et de bienfaisance sont détaillées dans le procès-verbal de la délibération du conseil municipal du 11 juillet 1807. Cons. mun. P.-V. des séances, t. 2, p. 28.

tels que les traitements des employés, les frais de bureau, papier, plumes, encre, chauffage, entretien des pataches, barrages, barrières, réparation des bâtiments appartenant à la ville, etc, étaient fixés par abonnement à la somme de 200.000 francs perçue sur la recette qui excéderait celle de deux millions assurés à la commune.

L'adjudication devait avoir lieu le 10 mars 1807 mais aucun soumissionnaire ne s'était présenté. Dans le bref d'adjudication il existait une clause prévue à l'article 24 portant faculté de résiliation du bail à volonté, réservée au gouvernement ; cette clause avait paru évidemment être l'obstacle qui avait éloigné les soumissionnaires. Une telle clause, même si ce n'était pas son intention, aurait permis au gouvernement de forcer l'entrepreneur à maintenir son engagement s'il était ruineux et de l'évincer s'il lui était avantageux. Par ailleurs, l'indemnité qui était accordée en cas de résiliation compensait à peine les frais d'enregistrement et de premier établissement et aurait été loin de dédommager le régisseur des pertes qu'il aurait pu subir si la notification de son éviction lui en avait été faite rapidement. Le bail courant expirant le 21 mars, il était prévu que la commune régirait provisoirement la perception de l'octroi municipal sous la surveillance du maire jusqu'à l'entrée en possession du nouvel adjudicataire. Le rapport Mayeuvre, lu durant la séance du conseil municipal du 8 mai 1807⁹³ indiquait qu'il fallait trouver rapidement une solution concernant l'octroi dans la mesure où « c'est presque uniquement sur son produit que reposent les ressources de cette ville pour faire face aux dépenses qu'exigent l'ordre public, la sûreté, la salubrité, l'instruction publique et le soulagement de l'humanité indigente ou souffrante, ainsi qu'aux constructions qui facilitent les communications ou qui tendent à la décoration et à la splendeur de la seconde ville de l'Empire ». Ce rapport était suivi d'une délibération qui réduisait de 100.000 francs la première enchère à faire et donc fixait la première mise à prix quant à la somme à assurer annuellement à la commune en principal au minimum de 1.900.000 francs. La durée du bail était logiquement réduite à cinq ans et six mois pour débiter le 1^{er} juillet 1807 et se terminer le 31 décembre 1812. Le bénéfice de la ville était fixé à un minimum de 50% sur l'excédent, prélèvement fait de la somme assurée et des frais. Les enchères devaient donc porter sur les deux objets, à savoir la somme fixe et la somme au-dessus de 50% dans le partage à faire entre la ville et le régisseur de l'excédent de la somme fixe et des frais.

Dans ce nouveau bref, le gouvernement renonçait à la faculté de résilier le bail pendant le temps de sa durée. La commune, dans le seul cas de non paiement, après la contrainte décernée (contrainte par corps en cas de non paiement exécutée en vertu d'un arrêté du

⁹³ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 2, p. 171.

préfet), pouvait demander cette résiliation. Cette clause autorisant la commune à demander la résiliation n'avait rien d'exceptionnel. Elle était en effet dans tous les brefs d'adjudication, et dans le cas de la régie Dareste et Isnard nous l'avons vu appliquée. Ainsi, dans ce nouveau bref tel qu'il était rédigé, tout semblait fait pour attirer les soumissionnaires.

Le 15 mai 1807, une première soumission remplissant les conditions imposées avait été reçue. Elle était présentée par le directeur général de la dernière régie, M. Allemand. Il offrait 2.000.000 francs de prix fixe, 500.000 francs de numéraire à titre d'avance, sous la réserve de l'intérêt à 6%, 240.000 francs en immeubles situés dans le département du Rhône, 50% dans le partage du bénéfice après le prélèvement des frais abonnés à 200.000 francs. Une soumission, proposée par M. Caillat offrait 2.010.000 francs de prix fixe et 50% dans le partage du bénéfice. La soumission Lefebvre proposait quant à elle un prix fixe pour la ville de 2.169.500 francs. M. Allemand proposa une nouvelle soumission dans laquelle il fit une offre différente : Il offrait 2.010.000 francs de prix fixe et garantissait à la ville 50% sur le partage des premiers 100.000 francs de bénéfice, 60% sur les seconds 100.000 francs et 70% sur tout le surplus. Mazuyer proposait 2.010.000 francs de prix fixe et 55% pour la ville dans le partage des bénéfices. Tout était fait cependant pour persuader les membres du conseil municipal que le système de la régie simple n'était peut-être pas si mal. Dans le procès-verbal de la délibération du conseil municipal du 15 juin 1807 nous pouvons lire : « Toutefois, que la crainte de compromettre les intérêts de la commune par la prolongation d'une régie simple ne soit pour rien dans la résolution que vous adopterez. La régie actuelle est la troisième régie municipale qui ait été mise en activité depuis le rétablissement de l'octroi à Lyon et la commune n'a toujours eu qu'à applaudir des résultats avantageux qu'elles ont produit ».

Section 2 – Les régies simples et leur avantage

C'est en 1814 que se fit le choix définitif en faveur de la régie simple, conclusion d'un certain nombre d'expériences.

§ 1 – La régie simple de la ville 8 fructidor an IX – 25 ventôse an X

Cette régie fut exercée directement par la ville sous la direction d'un agent principal et des trois adjoints des mairies. L'exercice de cette régie municipale s'était prolongé durant sept mois, du 8 fructidor an IX au 30 ventôse an X. Elle avait produit :

En taxe principale	698.947,65F
--------------------	-------------

En taxe additionnelle 85.555,50F

Soit un total de 784.503,15F

Durant cette première régie simple on s'occupait de fixer et d'établir les bases d'un nouveau traité pour une régie intéressée : le cahier des charges et conditions présenté au ministre de l'Intérieur fut approuvé et une adjudication fut annoncée pour le 25 ventôse an X.

§ 2 – L'établissement d'une régie simple 22 mars 1807 – 8 Mars 1812

Ayant reconnu par expérience les avantages qui résultaient d'une régie simple, le conseil municipal émit le vœu de continuer ce mode de perception dans sa délibération du 10 septembre 1807. Celle-ci fut approuvée par le préfet et confirmée par le ministre des finances.

§ 3 – L'administration des droits réunis et le retour définitif à une régie simple

A – L'administration des droits réunis 8 février 1812 – 8 décembre 1814

Sous le prétexte de produire un système uniforme de perception et de comptabilité pour tous les octrois dont le résultat devait être bénéfique à l'amélioration des revenus communaux, Bonaparte avait ôté aux communes par un décret impérial du 8 février 1812 l'administration aux communes de la partie la plus importante de leurs revenus, et en avait chargé l'administration des droits réunis. L'administration des droits réunis avait dépouillé les villes de leurs octrois. Celui de Lyon a été soumis à ce nouvel ordre le 1^{er} avril 1812 et c'est ainsi que s'est éteinte la régie municipale existant depuis cinq ans. Dans une lettre⁹⁴, le Vicomte d'Albon, maire de la ville de Lyon, de concert avec le conseil municipal, demandait au roi de bien vouloir accorder à la ville de Lyon la conservation de l'administration immédiate de l'octroi, « comme elle l'a toujours eue avant l'invasion des droits réunis ». Le retour à une régie simple ne semble pas avoir été effectué très facilement. En effet, dans une lettre du 2 juin 1814⁹⁵ adressée au Préfet du département du Rhône, le Comte de Noailles indiquait que jusqu'à nouvel ordre, la perception de l'octroi de Lyon pouvait conserver le mode actuel de son administration « dont l'expérience a constaté les avantages ». Or, comme nous le

⁹⁴ AM 1411 WP 18. Il s'agit du brouillon d'une lettre non datée du Vicomte d'Albon au roi Louis XVIII, l'original n'ayant pas été trouvé aux archives.

⁹⁵ AM 1411 WP 18. Extrait d'une lettre écrite le 2 juin 1814 par M. le Comte de Noailles, aide de camp de M. frère du Roi, à M. le Comte de Bondy, préfet du département du Rhône.

constaterons dans le § 4, ce mode d'administration n'avait rien d'avantageux pour la ville de Lyon. L'administration de l'octroi était finalement rendue aux communes par la loi du 8 décembre 1814.

B – L'établissement définitif d'une régie simple

L'article 121 de la loi du 8 décembre 1814 rendit au maire, sous la surveillance immédiate du préfet et sous l'autorité du gouvernement, l'administration directe et la perception des taxes établies au profit des communes. Les employés qui étaient en fonction sous l'administration des droits réunis conservèrent autant que possible et au moins provisoirement leur emploi ; « chargé aujourd'hui de leur nomination, ce ne sera que lorsque j'aurai acquis la certitude qu'ils auront démerité qu'ils pourront être changés »⁹⁶. L'un des premiers soins de la mairie avait été de supprimer l'emploi de Receveur central, celui-ci étant inutile dans la mesure où les fonctions en avaient toujours été remplies sous les différentes régies municipales par le Receveur de la ville. Concernant les règlements et tarifs en vigueur, ceux-ci continuaient à être observés dans toutes leurs dispositions. La loi du 8 décembre prohibait tout simplement l'affermage des octrois ou le fait de les confier à des régisseurs intéressés. Ainsi, le problème du choix quant au mode d'administration ne se posait plus et l'ordonnance du 9 décembre 1814 remettait entre les mains du maire le service des octrois. Cependant, même si la ville de Lyon allait toujours conserver le mode de la régie simple pour gérer son octroi, il faut savoir que la loi du 28 avril 1816 avait, par son article 147, laissé aux conseils municipaux le soin de choisir entre les quatre modes d'administration possibles qu'étaient la régie simple, la régie intéressée, la ferme et l'abonnement avec la régie.

§ 4 – Les raisons du choix de la régie municipale : comparaison entre les trois modes de gestion expérimentés

Dans les faits, le meilleur mode d'administration était celui qui établissait l'harmonie entre les intérêts de la commune et ceux des régisseurs.

⁹⁶ AM 1411 WP 18. Lettre au maire par le préfet du Rhône, du 24 décembre 1814.

A – Les avantages de la régie simple par rapport à la régie intéressée

1 – Des diverses opinions sur la question

En dépit de l'autorité intellectuelle de Montesquieu, partisan de la régie intéressée vue comme « l'administration d'un bon père de famille », dès le départ, des voix s'étaient élevées contre ce mode de gestion. En l'an X, après l'échec de la régie Delaval, le préfet Najac dans une lettre au ministre de l'Intérieur⁹⁷ disait déjà : « la mise en adjudication des octrois, quelque séduisant qu'ait pu paraître ce moyen, n'a point produit l'effet qu'on avait cru pouvoir s'en promettre. Les inconvénients que ce moyen a entraînés peuvent se renouveler encore ; [...]. Je pense donc [...] qu'il convient d'éviter le double écueil d'une adjudication mystérieuse, despotique et ruineuse ; et d'une adjudication à l'enchère trop dangereuse, soit par l'impuissance d'un adjudicataire follement ambitieux, soit par les justes craintes d'une ruine qu'on doit empêcher ou d'une dureté de la perception qu'il faut prévenir ». En examinant les soumissions, le conseil municipal ne disposait d'aucun élément pour juger de la moralité et de la capacité des individus qui se présentaient. Dès la deuxième régie intéressée, il était prévu que le conseil municipal donne son avis sur la moralité et la solvabilité des soumissionnaires, et qu'il propose la compagnie qui mérite la confiance.

Dans un projet d'arrêté relatif au mode d'administration de l'octroi⁹⁸, le préfet indiquait son point de vue quant aux deux modes d'administration. « Considérant que l'octroi ayant été mis en régie intéressée dès son principe, et avant qu'on ait pu se procurer des données satisfaisantes sur les produits, il en est résulté une perte considérable pour la commune, l'accroissement successif des recettes depuis le 7 fructidor an IX doit faire présumer que le mode actuel d'administration est le seul propre à donner une connaissance exacte des produits [...]».

Dans une instruction du ministre des finances du 6 octobre 1807, celui-ci se demandait : « Quelle est l'autorité municipale qui ne puisse pas regretter de soumettre ses administrés aux formes rigoureuses de la perception d'un adjudicataire ? S'il parvient à faire un gain considérable, ne regrettera-t-on pas des sacrifices qui ne tournent point au profit de la ville ; que l'adjudicataire au contraire ait fait une fausse spéculation : il emploiera tous les moyens possibles d'écarter ou de diminuer ses pertes ».

⁹⁷ Lettre du 2 frimaire an X du préfet Najac au ministre de l'Intérieur. AD Octroi 3.

⁹⁸ AM 1411 WP 17, projet d'arrêté du préfet relatif au mode d'administration de l'octroi.

Dans son rapport du 5 frimaire, le commissaire près l'octroi montrait que la compagnie Delaval, deuxième régie intéressée, n'aurait pas pu fonctionner même si elle avait réalisé les conditions préalables à son exercice : « L'expérience a justifié que les inconvénients d'un tel mode ne peuvent se compenser par les avantages qu'il semble offrir au premier coup d'œil. [...] Il faut placer à la tête de cette perception des hommes exercés à l'administration, d'une probité sévère, qui soient vigilants sans être tracassiers, qui aient l'âme droite et ferme et qui sachent se borner à un bénéfice honnête : et ce serait sans doute le plus grand des hasards de rencontrer les qualités réunies dans un adjudicataire par la voie de l'enchère, à laquelle tous les citoyens sont indistinctement admis. Je pense en conséquence que l'intérêt de la ville exige que relativement à l'octroi, tout système d'adjudication soit écarté ; que le maire et le conseil municipal, [...] vous proposent une liste des hommes, plus spécialement désignés par l'opinion publique, par leur moralité et leur aptitude pour ce genre d'administration ; [que ce nouveau système] anéantisse à jamais l'intrigue et la cupidité qui cherchent à envahir l'établissement »⁹⁹. Déjà avant la Révolution on se méfiait des fermiers, on reconnaissait qu'un impôt était nécessaire mais « il fallait bien se garder de confier le soin de lever cet impôt à des fermiers qui avaient le plus grand intérêt de l'augmenter. [...] Une régie bien ordonnée, et surtout surveillée, eût été préférable »¹⁰⁰.

2 – La pratique

La régie Ricard produisait 1.153.779,85F¹⁰¹ tout au long de son exercice (18 mois) tandis que la première régie simple produisait 784.503,15F en seulement sept mois d'activité. Dans un rapport du 18 octobre 1806 comparant les résultats de l'octroi de Lyon depuis son établissement¹⁰², le maire de la ville considérait que « la gestion directe par une commune d'un revenu qui comme l'octroi se compose de perceptions disséminées et journalières est de tous les modes d'exploitation le moins productif ». Or lorsque l'on regarde les chiffres donnés plus haut, on constate facilement que les sept mois de la première régie simple ont rapporté à la ville une somme à peu près équivalente aux deux tiers de celle des dix-huit mois d'exercice de la compagnie Ricard ! Pour excuser la compagnie Ricard de son faible résultat, il est juste

⁹⁹ AD Octroi 3

¹⁰⁰ BM Fonds Coste, « Idées sur l'administration actuelle des octrois de la commune de Lyon... dédiées à MM. de la municipalité par un citoyen du district de la rue Belle-Cordière », 1790, p. 6.

¹⁰¹ AM 1411 WP 18, « Rapports sur les modifications de régime de l'octroi ».

¹⁰² AM 1411 WP 18, « Rapports sur les modifications de régime de l'octroi ».

de noter qu'elle avait eu à prendre en charge les frais de premier établissement, ce qui a dû participer à une diminution du produit. Mais ces frais ne peuvent pas expliquer à eux seuls la différence de résultat.

La deuxième régie municipale pendant ses huit mois et dix jours d'activité donnait un excédent en produit brut comparativement à celui de l'année précédente de 66.385,13F et en produit net de 137.452,30F¹⁰³. Cet excédent était d'autant plus important que ces huit mois d'activité de la régie municipale renfermaient les cinq mois de l'année où la perception de l'octroi était la moins productive. Cependant cet excédent pouvait s'expliquer par le prix des vins qui était plus élevé : alors qu'en 1806, il variait de 10 à 15 francs, en 1807 il variait de 15 à 20 francs. Mais cette augmentation du prix du vin est insuffisante pour justifier cet excédent du produit de l'octroi. En effet, certains éléments viennent l'atténuer : la ville est sans garnison, les manufactures et le commerce en général ne sont pas dans un état plus florissant par rapport à l'année précédente. L'excédent du produit net peut facilement s'expliquer ; celui-ci s'est accru de la portion qui aurait été attribuée au régisseur dans le partage des bénéfices.

On voit que les recettes des deux régies municipales avaient toutes deux dépassé pour le même espace de temps, les produits qui avaient eu lieu à la même époque pendant les années qui avaient précédé mais aussi qui avaient suivi sous des régies intéressées. Ainsi, il est logique de conclure que la régie municipale donnait à la ville soit en produit net, soit en produit brut, un avantage considérable sur ceux de la régie intéressée.

Lors de sa séance du 9 décembre 1807, le conseil municipal émettait le vœu de continuer la perception de l'octroi en régie simple directement administrée par l'autorité municipale. Pour prouver que ce mode était « le plus avantageux comme le plus convenable aux intérêts de la ville »¹⁰⁴, le conseil municipal fit une comparaison entre le produit net de la régie simple en 1807 si elle avait duré un an et la somme obtenue si on avait adopté la proposition Allemand. La ville gagnait ainsi 122.103,64 francs. Le même calcul pouvait être fait pour 1808. Le produit net pour la ville était de 2.670.257,21 francs. Si M. Allemand avait été adjudicataire, le produit net pour la ville n'aurait été que de 2.442.180 francs. En effet, le principal assuré aurait été de 2.010.000 francs, le bénéfice pour la ville de 50% sur les premiers 100.000 francs supplémentaires aurait été de 50.000 francs, celui de 60% sur les seconds 100.000 francs aurait donné 60.000 francs et celui de 70% sur le surplus aurait donné un résultat de 322.180 francs. Finalement, nous pouvons constater que la ville gagnait 228.077,21 francs.

¹⁰³ AM 1411 WP 18, « Rapport sur la régie municipale de l'octroi, par le conseil municipal », 1808.

¹⁰⁴ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 2, p. 386.

Certes, la consommation de 1808 avait été plus importante que celle de 1807. La ville avait vu entrer 41.665 hectolitres de vin, 1.164 hectolitres d'eau de vie, 698 bœufs, 6.365 moutons, 999 porcs, 59.154 kilogrammes de viande, 353.000 fagots.

Outre les différences de résultats pouvant exister entre les deux systèmes de régie, celui de la régie intéressée était beaucoup plus confronté aux arrangements politiques et ne pouvait pas être complètement indépendant du clientélisme.

3 – Les conclusions de la pratique en faveur de la régie simple

Nous pouvons donc distinguer trois éléments en faveur du régime de la régie simple. Tout d'abord, elle mettait dans les mains de l'Administration tous les moyens de parfaitement connaître, d'améliorer et de perfectionner son établissement en prévenant ou bien en réprimant les abus qui pourraient s'y introduire. De plus, elle laissait à la commune la disposition de la totalité des produits qu'elle pouvait espérer tirer de l'exploitation de cette branche principale de son revenu, dans la mesure où les sommes qui étaient affectées dans les régies intéressées aux bénéfices des régisseurs, entraient ici dans les caisses de la ville. Enfin, elle était un puissant moyen de déjouer toutes les connivences qui pourraient se former entre les concurrents à la régie de l'octroi, au détriment des intérêts de la ville. Le produit net de l'octroi, c'est-à-dire la somme totale qui était versée à la caisse communale sur le produit des taxes principales et additionnelles, et qui était destinée à l'acquit des charges et dépenses communales, était forcément plus avantageux en régie simple. En effet, dans une régie simple, ce produit net se composait du montant total de la recette sous la déduction des frais de perception. En régie intéressée, il correspondait au prix principal garanti par l'adjudicataire et à la portion des éventuels bénéfices revenant à la commune, suivant les proportions fixées par le bail.

Dans les systèmes des régies intéressées, d'importantes sommes n'étaient pas recouvrées par la ville dans la mesure où il existait un important bénéfice pour le régisseur. Par ailleurs, les adjudicataires avaient tout intérêt à dissimuler les produits trop importants réalisés afin d'écartier de quelconques concurrents lors de la résiliation du bail. Les frais de perception étaient aussi importants, mais ces frais existaient quel que soit le mode d'administration choisi ; cependant ils semblaient particulièrement importants lorsque les octrois étaient administrés en régie intéressée. Dans un courrier adressé au préfet le 1^{er} ventôse an XIII, le Conseiller d'Etat indiquait avoir remarqué que les frais d'un grand nombre d'octrois administrés en régie intéressée étaient trop élevés. Le remède aurait été de prescrire comme

règle invariable qu'à l'avenir les cahiers des charges devraient stipuler de manière précise et formelle que les 12% de frais, calculés sur le prix principal de l'adjudication, seraient pris sur les produits excédant ce prix principal et en dehors de celui-ci. Il sera prévu par la suite par l'article 105 du décret du 17 mai 1809, que l'abonnement pour les frais ne devra pas excéder 12% du prix fixe du bail. Ainsi, pour l'an XIII, alors que le produit brut de l'octroi était de 2.432.000 francs, le bénéfice du régisseur était de 125.000 francs et le montant total des frais s'élevait à 229.540 francs. Parmi les frais, la plus grosse partie correspondait au traitement des employés, soit 193.400 francs. Puis l'on trouvait les frais de bureau pour 15.060 francs, les frais d'emplacement pour 6.388 francs, les droits de timbre pour 13.286 francs, les frais de procédure pour 1.406 francs.

B – Les avantages par rapport à l'administration des droits réunis

Au lieu de produire un allègement de 5% sur les frais, comme on l'avait promis, l'administration des droits réunis coûtait plus de 30 000 francs d'augmentation et produisait chaque année un déficit de 2 à 300 000 francs sur les recettes comparées de la régie municipale. La régie municipale était bien plus apte, du fait de son expérience, à administrer l'octroi. Le terme moyen du revenu de l'octroi de Lyon pour la période 1803-1810 inclus était de 2.531.580,42F¹⁰⁵. Or pour le premier semestre de 1812, on obtenait seulement la somme de 459.544,91F. Par ailleurs cette gestion était très défavorable à la ville dans la mesure où le décret du 8 février 1812 dans son article 4 prévoyait que les frais de perception devaient être réglés d'après ceux alloués en 1811 sous la déduction de 5% sur la totalité des frais en faveur des communes pour l'économie résultant du nouveau système de perception. Le total de la différence au préjudice de la commune pendant les vingt et un mois de gestion de l'administration des droits réunis s'élevait à 460.057,62F¹⁰⁶.

En outre, cette administration ne présentait pas les mêmes garanties quant aux employés. En effet, selon l'autorité locale, la composition du personnel n'était pas satisfaisante, les étrangers ne présentant pas la même garantie que les employés désignés par le maire sous la régie municipale... En juillet 1812 la régie avait écarté des employés de mérite, supprimé d'importants emplois¹⁰⁷, réduit certains traitements tandis que des émoluments

¹⁰⁵ AM 1411 WP 18, « Gestion de l'octroi par l'administration des droits réunis, 1812-1815 ».

¹⁰⁶ AM 1411 WP 18, « Gestion de l'octroi par l'administration des droits réunis, 1812-1815 ».

¹⁰⁷ Deux inspecteurs, un chef d'ambulance et des contrôleurs de deuxième classe ont vu leur poste supprimé.

supplémentaires de 6.000 francs étaient accordés aux agents de la régie. Le service extérieur était dès lors fait moins souvent et les employés, moins zélés, pouvaient devenir moins fidèles. Le service de l'octroi, exigeant des connaissances locales et donc une fixité dans les emplois, ne pouvait pas être pleinement assuré par le choix de l'administration des droits réunis concernant le mouvement des employés. De plus, divers emplois, comme celui de receveur central, étaient inutiles. Enfin, concernant le contentieux, le mode de répartition des amendes n'étant pas profitable aux agents, rien ne permettait de les motiver. Il est établi que ce mode de perception a été préjudiciable aux intérêts de la ville, puisqu'il est prouvé que les produits sous la régie des droits réunis sont loin d'atteindre le terme moyen de ceux obtenus par la régie municipale pendant le temps où elle a administré.

L'exercice 1814 est particulièrement révélateur puisque l'Administration de l'octroi a été exercée pendant neuf mois par la régie des droits réunis¹⁰⁸ et pendant trois mois par la mairie, lorsque les troupes alliées ont occupé la ville. Dans le premier cas, le produit brut a été de 1.287.686,29 francs contre 773.600,34 francs dans le second ; ce qui équivaut à un produit brut d'environ 143.000 francs par mois pour la régie des droits réunis et 257.000 francs par mois pour la mairie. Il convient en outre de remarquer que la régie des droits réunis contient, dans les neuf mois de son exercice, les trois mois les plus productifs de l'année, c'est-à-dire octobre, novembre et décembre, incluant un commerce important de soies, bois et vins.

¹⁰⁸ En 1814, la régie des droits réunis a administré l'octroi du 1^{er} janvier au 31 mars et du 1^{er} juillet au 21 décembre.

PARTIE II – La perception de l’octroi

Sous l’Ancien Régime, les taxes qui étaient perçues étaient levées à la suite d’une autorisation donnée temporairement par le roi. Les causes qui amenaient la perception des taxes d’octroi étaient très diverses. C’étaient parfois des causes locales, c’étaient bien souvent aussi des causes d’ordre général. Les errements financiers de l’Ancien Régime amenaient fréquemment les rois à frapper à la caisse des villes. Disposant de ressources, en apparence régulières, mais qui en fait évoluaient beaucoup d’une année sur l’autre, en raison d’un état économique précaire et d’un mode de perception détestable, les rois de France se voyaient régulièrement dans l’obligation d’emprunter ou de provoquer des dons gratuits. Les villes comme Lyon, où les sources de richesse étaient nombreuses, étaient particulièrement mises à contribution. Il ne fallait pas trop penser à résister aux exigences royales : par une telle tentative, les magistrats municipaux risquaient la prison. Pour éviter cette situation, ces magistrats convoquaient les notables et se procuraient auprès d’eux à des taux d’intérêt fantastiques le subside réclamé par le roi. Après avoir obtenu ce qu’il souhaitait, le roi ne demandait pas mieux que de permettre à la ville d’éteindre la dette qu’elle avait contractée. Pour cela, il permettait à la ville de percevoir pendant un certain temps des taxes sur les marchandises qui entraient dans ses murs. La ville n’était cependant jamais à l’abri des exigences du roi : souvent, peu de temps après l’octroi de nouveaux impôts, le roi imaginait d’établir une série d’emplois nouveaux, mis à la charge de la ville, et celle-ci était trop heureuse de s’en débarrasser en payant au roi une somme d’argent qui rendait immédiatement inutiles les offices considérés peu de temps avant comme indispensables. Parfois, lorsque le roi avait des créanciers trop pressants qu’il ne pouvait pas satisfaire, il chargeait la ville de les désintéresser. Enfin, en certaines occasions, le roi s’emparait purement et simplement du produit des taxes d’octroi pour se l’approprier, ce qui laissait les caisses de la ville dans une situation catastrophique. Ainsi l’on voit que, sous l’Ancien Régime, les rois essayèrent sans cesse de créer entre leur propre trésor et celui des villes, une confusion qui aboutissait à la désorganisation des finances communales et à de nombreuses injustices. Trois types d’exemptions existaient : celles qui concernaient les compagnies protégées par un privilège royal, celles accordées à la demande de particuliers appartenant à la catégorie des privilégiés, et celles accordées par charité à des Ordres religieux et à des hôpitaux. Il est donc facile de comprendre qu’au moment de la Révolution les taxes d’octroi firent l’objet de vives réclamations de la part du peuple. La Révolution marque une véritable rupture en matière d’octroi pour ce qui est de la perception : les objets à taxer et leur

tarification étaient désormais soumis à des règlements relevant d'une administration cohérente. Tandis que le produit de l'octroi s'accroissait d'année en année, le bénéfice pour la ville était limité par l'augmentation du prélèvement effectué au profit du gouvernement, celui-ci atteignant 10% en 1806. Cependant ce prélèvement était sans comparaison avec les ponctions effectuées sous l'Ancien Régime par le monarque. Après la Révolution, une administration efficace s'est mise en place, comprenant un personnel spécialisé, et lui-même contrôlé, exerçant ses fonctions dans un cadre géographique bien défini. Cette image incontestable d'efficacité administrative pourrait néanmoins être nuancée par la prise en compte du problème des fraudes, même si celles-ci ont toujours existé.

Chapitre 1 – Un impôt local par son assiette et ses produits

Créé pour pallier l'insuffisance des ressources communales, l'octroi était logiquement un impôt local par l'affectation de son produit. Cependant, ses revenus n'alimentaient pas dans leur totalité le budget des communes. Des sommes en étaient soustraites par l'Etat pour des motifs qui variaient. L'octroi était un impôt de consommation, cinq catégories de produits pouvaient lui être soumises : les liquides et les boissons, les comestibles, les combustibles, les fourrages et les matériaux de construction.

La loi du 9 germinal an V et la loi du 11 frimaire an VII conféraient aux municipalités le droit d'établir des contributions indirectes et locales, sans fixer d'autres limites ou conditions que le besoin de ressources pour la commune. Cette idée d'une latitude totale laissée aux communes d'énumérer les objets à taxer reparait dans la loi du 5 ventôse an VIII dont l'article 1 statuait qu'il serait établi des octrois municipaux et de bienfaisance sur les objets de consommation locale, mais ce, sans poser de restrictions par une indication de catégories.

Le système des catégories apparaissait avec le décret du 17 mai 1809 qui en spécifiait cinq, système reproduit par l'ordonnance du 9 décembre 1814. Les objets susceptibles d'être imposés étaient divisés en cinq catégories établies par l'article 16 du décret du 17 mai 1809 et reprises par l'article 11 de l'ordonnance du 9 décembre 1814. Une sixième catégorie sera ajoutée à partir de 1870 ; la catégorie « divers » comprendra les denrées dont la consommation se développe et qui n'entraient dans aucune des catégories déjà établies. La liste fournie par le tarif général était celle des produits susceptibles d'être soumis à l'octroi. Tous ne le seront pas : la ville établissait une liste de produits passibles des droits de son octroi et en fixait le tarif, qui, voté par le conseil municipal, était sanctionné par une

approbation par décret en Conseil d'Etat. Un changement interviendra avec la loi du 28 avril 1816. Désormais la désignation des objets imposés appartiendra au conseil municipal.

Les objets assujettis étaient pour la plupart des objets de consommation courante dans la mesure où seule la taxation des produits de première nécessité était susceptible de procurer des ressources importantes. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que la fonction sociale des produits n'était pas forcément la même qu'aujourd'hui ; ainsi la viande de boucherie, dite aussi viande à la main, était un article de luxe.

Les objets désignés dans le tarif général et destinés à la consommation locale étaient seuls passibles des droits d'octroi, tous ceux en transit ou entreposés jusqu'à leur sortie ultérieure étaient exempts de ces droits, en remplissant toutefois les formalités voulues par les lois et règlements. Nous indiquerons par la suite les objets désignés dans le tarif général. Concernant les objets qui étaient finalement imposés à Lyon, il faut se reporter aux tarifs détaillés en annexe.

Section 1 – Les objets soumis aux droits d'octroi à Lyon

On peut remarquer une certaine constance entre les objets qui étaient soumis aux droits d'octroi à Lyon sous l'ancien régime et ceux qui le seront à partir de 1800. En effet, étaient assujettis le vin ordinaire, le vin étranger, l'eau-de-vie et les liqueurs, la bière, le cidre, le poiré, le vin gâté, le vinaigre, les bestiaux à pieds fourchés (bœuf, vache, porc, veau, mouton, agneau) et les bois à brûler, avec une distinction en une dizaine d'espèces différentes¹⁰⁹.

§ 1 – Les boissons et liquides

A – Le détail des produits compris dans cette catégorie

Étaient compris au tarif général fixé par le gouvernement dans cette première catégorie les vins, cidres, poirés, hydromels, bières, eaux-de-vie, esprits et liqueurs, fruits à l'eau-de-vie, limonades gazeuses, vinaigres et alcools dénaturés. Les raisins ainsi que les fruits à cidre et à poiré étaient soumis à une taxation spéciale à raison de trois hectolitres de raisins pour deux hectolitres de vin, et de cinq hectolitres de pommes ou de poires pour deux hectolitres de

¹⁰⁹ BM, « Tarif général des droits d'aides, d'octroi et d'hôpitaux, qui se perçoivent à l'entrée de la ville et des faubourgs de Lyon ».

cidre ou de poiré, les fruits secs pour cidre et poiré à raison de vingt-cinq kilogrammes pour un hectolitre de cidre ou de poiré¹¹⁰. Il n'était en effet pas question de transporter les fruits sur place et confectionner le breuvage sur place, dans l'espoir d'échapper aux taxes à l'entrée de la ville.

B – La dégustation

Dans une lettre du 5 mars 1806¹¹¹, le préfet faisait part au commissaire de l'abus que faisaient les employés de l'octroi de la dégustation des liquides qui entraient à Lyon. Dans sa réponse en date du 7, le commissaire indiquait que les préposés accusés et reconnus coupables de cet abus avaient été révoqués. De telles dégustations étaient indispensables pour pouvoir appliquer le tarif propre à la boisson et assurer une perception certaine. Certains conducteurs mal intentionnés ne devaient pas hésiter à accuser les employés de l'octroi d'un enlèvement dans les pièces de vin qu'ils transportaient alors que c'étaient eux-mêmes qui en avaient extrait une partie. Pour pallier ces inconvénients, un arrêté du maire du 21 mars 1806¹¹² ordonnait que la liqueur extraite par les employés de l'octroi pour reconnaître la qualité ou le degré des boissons contenues dans les pièces de liquide à leur entrée dans la ville, fût jetée sur le refus du conducteur de la reprendre et sans que les employés pussent s'en attribuer la propriété ou en profiter.

Dans un rapport général du 20 avril 1806¹¹³, le commissaire Chappet-Vangel proposait de rendre uniformes toutes les taxes de l'octroi sur les boissons ; en sorte que le vin, l'alcool, l'eau de vie et la bière fussent assujettis au même droit. Le bien que produirait cette mesure consisterait à rendre la perception plus facile et plus abondante sans qu'il en résulte une diminution sensible des produits. En effet, la circulation des marchandises serait plus rapide car il n'y aurait plus besoin d'aréomètre pour peser ou déguster les liquides et moins d'employés seraient nécessaires pour le service. Ainsi, si une uniformité des taxes était adoptée, cette mesure deviendrait inutile à l'entrée : dès lors tout ce qui se consommerait à Lyon comme tout ce qui y entrerait pour ressortir, ne serait plus assujetti à la dégustation. Celle-ci n'aurait lieu que pour la sortie des objets en transit afin d'empêcher qu'on ne fit sortir de l'eau après avoir fait entrer du vin. Certains ont objecté la fraude qui pourrait se pratiquer,

¹¹⁰ Article 12 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, article 23 de la loi du 28 avril 1816.

¹¹¹ AD Octroi 3

¹¹² AD Octroi 3

¹¹³ AD Octroi 3

mais il paraît peu probable qu'un marchand se livre, plus qu'auparavant en tout cas, au mélange de l'alcool et de l'eau, qui ne peut qu'altérer de façon importante la boisson. Cependant, cette disposition ne resta qu'à l'état de projet.

§ 2 – Les comestibles

Ne pouvaient entrer dans ce classement que des objets servant ordinairement à la nourriture des hommes. Cependant, bien qu'autorisant les villes à percevoir des droits d'octroi sur les comestibles, l'Etat n'avait pas perdu de vue qu'une taxe qui portait sur des objets de première nécessité était une sorte de capitation, dont les effets étaient d'autant plus catastrophiques qu'elle frappait d'abord les plus pauvres. C'est pourquoi l'article 16 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 maintint les exceptions établies par la loi du 11 frimaire an VII, qui excluait du tarif les grains et farines, fruits, beurre, lait, légumes et autres menues denrées. Cependant la loi du 28 avril 1816 revint implicitement sur ces exceptions en portant dans son article 147 que « la désignation des objets imposés, le tarif, [...] seront délibérés par le conseil municipal ». Il en résultera dans la pratique que tous les biens destinés à la consommation locale pourront être imposables.

Concernant la viande, seules les viandes dépecées, fraîches ou salées étaient imposées au poids. Les bêtes entrant sur pieds étaient taxées par tête ; celles abattues en dehors et introduites par quartiers payaient au prorata de la taxe par tête. Ce système était très injuste vis-à-vis des animaux de boucherie et de charcuterie, ce qui peut expliquer le niveau de fraude important constaté chez les bouchers. Il aurait été beaucoup plus logique d'établir les droits d'octroi à raison du poids et de les percevoir au kilogramme sur les animaux¹¹⁴. La nomenclature était très compliquée puisqu'elle différenciait pour les viandes coupées, dites à la main, entre celles qui étaient salées et celles qui ne l'étaient pas.

§ 3 – Les combustibles

D'après l'article 20 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, rentraient dans cette catégorie toutes espèces de bois à brûler, les charbons de bois, de terre, la houille, la tourbe, et généralement toutes les matières propres aux chauffages, les suifs, cires et huiles à brûler. Les droits étaient perçus par stères. Les bois de chauffage étaient le combustible utilisé par les

¹¹⁴ Ce système sera introduit par l'article 1^{er} de la loi du 10 mai 1846.

citoyens fortunés, non les pauvres. Par conséquent, étaient affranchis de taxe tous les combustibles qui étaient employés par les personnes démunies, c'est-à-dire les ronces, copeaux, bois morts, charbon de terre et fagots. La nomenclature était là aussi très minutieuse et très compliquée.

§ 4 – Les fourrages

Cette catégorie d'objets imposables comprenait les pailles, foins, avoines, et tous les fourrages verts ou secs, de quelque nature, espèce ou qualité qu'ils fussent. Le droit devait être réglé par botte ou au poids. Les fourrages qui étaient consommés dans la ville pour le service de la gendarmerie, de même que les fourrages de réquisition n'étaient pas exempts des droits d'octroi. Par ailleurs, lorsque le grain se trouvait joint à la paille, il fallait distinguer l'un et l'autre à l'entrée et déterminer combien il fallait de gerbes pour former un hectolitre de grain !

§ 5 – Les matériaux de construction

Cette dernière catégorie n'apparaît qu'à partir de 1812. Il s'agissait des bois, soit en grume, soit équarris, façonnés ou non, propres aux charpentes, constructions, menuiserie, ébénisterie, tour, tonnellerie, vannerie et charronnage. Cette division comprenait en outre les pierres de taille, moellons, pavés, ardoises, tuiles de toute espèce, briques, craies et plâtre. D'après le tarif général, les métaux destinés à la construction des bâtiments étaient seuls imposables. Par suite, on ne devait jamais faire figurer dans les tarifs les instruments de travail et les articles de quincaillerie qui ne constituaient pas vraiment ce qu'on pourrait appeler des objets de consommation locale. Il en était de même pour les bois employés dans l'ébénisterie, la carrosserie, et la tonnellerie : ces bois devaient toujours être exemptés. De même les marbres employés dans la fabrication des meubles, le sable, les cailloux et graviers destinés à la confection et à la réparation des chemins publics.

Après avoir montré quels objets pouvaient être soumis aux taxes, nous allons étudier le montant de ces taxes.

Section 2 – La tarification des taxes

Le tarif était le document qui dressait la liste des articles sujets aux droits et la taxe à laquelle ils étaient soumis. Lors des discussions précédant le rétablissement de l'octroi, il avait été fait état des objets susceptibles d'être imposés et des droits auxquels ils pourraient être assujettis. Concernant le tarif que l'on se proposait d'établir, il serait perçu à l'entrée de la ville au moyen d'un tarif supplétif ; « loin d'atteindre la classe indigente il ne porterait que sur celle d'une honnête aisance »¹¹⁵. Il fallait dans tous les cas obtenir un produit au moins égal à celui qui avait été fixé comme revenant à la ville et appliquer des taux inférieurs à ceux des anciens droits. On s'appuya sur le tarif de l'octroi de Paris et sur le produit qu'il avait rapporté compte tenu de la population. Dans ce nouveau tarif¹¹⁶, certains objets qui n'étaient pas assujettis au tarif sous l'ancien octroi y furent introduits. Il semblerait que ces nouveaux objets aient été assujettis uniquement pour suivre le nouvel octroi de Paris qui les y avait compris. C'est le cas notamment des charbons de bois et de terre.

§ 1 – L'accroissement de la taxation

A – Les raisons nécessitant des augmentations et des créations de taxes

L'augmentation quasi constante du produit de l'octroi était due essentiellement à la création de nouvelles taxes et à la modification des tarifs. En raison de la place importante tenue par les recettes de l'octroi dans les budgets de la ville, les remaniements de tarifs étaient l'indice de difficultés financières dont l'origine pouvait être due sans doute à l'accroissement des charges municipales mais à l'arrière-plan desquelles se profilait aussi parfois une crise économique. La compagnie Darest et Isnard avait du faire face à de nouveaux besoins, qui avaient nécessité de nouvelles ressources : il s'agissait notamment de l'institution d'une retenue de 5% exercée par le gouvernement pour le pain blanc des troupes. Le conseil municipal avait proposé dans sa séance du 3 nivôse an XI une augmentation de 1f par hectolitre de vin et de 6f par hectolitre de bière. Le ministre de l'Intérieur avait confirmé la délibération du conseil dans son arrêté du 3 floréal an XI. Ainsi, la perception de cette

¹¹⁵ AM 1411 WP 17, « Mémoire sur l'établissement d'un nouvel octroi de bienfaisance à établir en faveur de la commune et des hospices de la ville de Lyon », an VIII.

¹¹⁶ AM 1411 WP 17, « Mémoire sur l'établissement d'un nouvel octroi... »

première taxe supplémentaire fut mise en activité le 5 prairial an XI et confiée à la compagnie Dareste et Isnard.

Lors de la rupture de la paix avec l'Angleterre, la ville de Lyon fit au gouvernement l'offre spontanée d'un vaisseau d'une valeur de 1.200.000 francs : pour réaliser cet engagement, une augmentation d'impôt était indispensable. Le conseil municipal avait donc voté le 18 messidor an XI, pour trois années à partir de l'an XII, une addition de 2 francs par hectolitre de vin et de bière. Cette addition de taxe fut bien entendu prorogée indéfiniment pour faire face au paiement de la contribution mobilière que la ville de Lyon s'était chargée d'acquitter directement au Trésor Public. Cette addition correspondait à la seconde taxe supplémentaire et avait été, comme la première, confiée à la régie de l'octroi sous la remise de 5% du produit brut.

En 1814, suite aux dettes contractées par la ville pour le séjour et les réquisitions de l'armée autrichienne, il était envisagé de recourir à une augmentation des taxes. La population lyonnaise, depuis longtemps sans travail, et n'ayant par conséquent que peu de ressources, avait été obligée de loger, nourrir, pendant près de trois mois, une milice étrangère dont l'effectif en moyenne s'était porté à au moins 15.000 hommes par jour. Si l'on estime la dépense par personne à 2,50 francs par jour, la ville de Lyon s'était endettée de 3.000.000 francs. Dès lors se posait le problème du remboursement. Mais l'idée d'accroître le niveau des octrois fut abandonnée, les droits d'octroi étant déjà portés à un taux excessif. « Tout ce qui grève notre population dans ses moyens de subsistance, est en sens contraire des éléments de prospérité de nos manufactures. On ne peut donc admettre l'idée de quelque accroissement que ce soit, et encore, même qu'il ne fut que momentané [...]. La vérité, c'est que si la bonne volonté des contribuables n'est pas épuisée, il n'en est pas ainsi de leurs moyens »¹¹⁷. Finalement, le conseil proposait que 452.810,64 francs soient pris en charge par la ville et que 1.142.810,35 francs soient demandés en dégrèvement « à la justice et aux bontés du Roi ».

B – Des modifications de taxes

Régulièrement, le préfet prenait des arrêtés modifiant les tarifs. Ainsi par exemple, dans son arrêté du 28 fructidor an XI¹¹⁸, il augmentait le tarif du vin, de l'eau de vie et de la bière de 2 francs par hectolitre, celui de la tête de porc d'un franc, celui d'une stère de bois de cinquante

¹¹⁷ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 3, p. 44.

¹¹⁸ AD octroi 3

centimes, etc. Le même arrêté statuait que les droits sur le vin et la bière seraient réduits pendant l'an XIII de cinquante centimes par hectolitre, de un franc pendant l'an XIV (1807-1808) et de un franc par hectolitre de vin et six francs par hectolitre de bière à l'expiration des six années commencées le 15 prairial XI. L'arrêté du préfet du 28 fructidor an XII portait que le gouvernement n'ayant pas encore statué au 11 fructidor an XII sur ces diminutions de droits, le droit devait être perçu jusqu'au moment où le gouvernement en permettrait l'abrogation. En pratique, ces diminutions ne devaient jamais lieu. Les tarifs d'octroi ne pouvaient être mis à exécution que s'ils avaient été approuvés par le gouvernement : un arrêté du gouvernement du 22 germinal an XII prévoyait que les tarifs d'octrois municipaux devaient désormais être revus et arrêtés en Conseil d'Etat, au mois de fructidor chaque année. Selon Jean Guerre, « aucun des octrois créés dans l'Empire depuis l'an VIII ne mérite autant que celui de Lyon d'être soumis à cette révision salutaire »¹¹⁹. En l'an XII, l'octroi de Lyon subissait une majoration de 50%. « Si la régie Ricard ne se trompait pas en évaluant à 4,50 francs la charge par tête qu'il imposait aux Lyonnais, elle peut être évaluée en l'an XII à 6,75 francs »¹²⁰. En 1815, le droit par tête de bœuf était augmenté de 6,50 francs, de 1,50 francs par tête de veau, de 25 centimes par tête de mouton, de 3 francs par tête de porc, de 1 franc par cochon de lait, de 15 centimes par tête d'agneau et de chevreau, de 5 centimes par kilogramme de viande, de 1 franc par stère de bois, de 5 centimes par myriagramme de foin...

C – Des créations de taxes

De plus en plus d'objets étaient compris au tarif : ainsi, en 1815, des objets comme le suif, l'avoine, la drêche, la chaux, le plâtre, la pierre de taille taillée ou non, les moellons de Couzon, les carreaux de Verdun, les briques, le bois de construction... étaient rajoutés parmi les objets compris au tarif.

¹¹⁹ J. GUERRE, op. cit. 47, « On s'est laissé éblouir par le tableau spécieux de l'immense revenu qu'on a fait à la ville, et par le spectacle réellement imposant des travaux prodigieux qui ont été entrepris. Les fautes, en présence de ces brillants résultats, ont paru sans conséquence, les dilapidations sans inconvénients, les abus sans dangers. [...] Mon objet [...] est de démontrer que nous marchons à grands pas vers la ruine de la ville » p. 2.

¹²⁰ A. COTTEZ, La régie intéressée de l'octroi de Lyon, 5 fructidor an VIII-21 mars 1807, Paris 1937, p. 390.

§ 2 – *L'étude de deux cas particuliers*

Le vin et la bière faisaient partie des boissons, matière la plus atteinte et la plus productive. En vertu de l'arrêté du 24 frimaire an XI, l'Etat prélevait un vingtième des revenus collectés dans les villes de plus de 4000 habitants. Par la suite, la loi du 24 avril 1806 portait la part attribuée à l'Etat à 10%. L'existence d'une double imposition étatique et locale allait conduire le législateur à limiter le montant des taxes locales portant sur ces articles. Ainsi, l'article 12 de l'ordonnance de 1814 et l'article 140 de la loi de 1816 prévoyaient que « les droits d'octroi sur les vins, cidres, poirés, eaux-de-vie et liqueur ne pourront excéder ceux perçus aux entrées des villes sur les mêmes boissons pour le compte du Trésor Public ».

A – Le vin

1 – L'accroissement d'imposition des droits sur le vin

L'exemple du vin est particulièrement révélateur puisque de nombreuses modifications de tarif seront adoptées. Ces modifications étaient bien sûr fortement liées au fait que les vins rapportaient environ la moitié de la recette de l'octroi.

La taxe du droit à percevoir sur les raisins, n'étant pas précisée dans le tarif, il s'était élevé chaque année des contestations sur le sujet. En effet, depuis l'établissement de l'octroi, lors de la saison de la maturité des raisins, l'entrée de ce fruit avait été un objet de contestation. Elle fut encore plus vive durant l'an XI dans la mesure où les droits sur le vin, déjà augmentés, devaient l'être à nouveau au 1^{er} vendémiaire. Pour se soustraire à la taxe sur le vin, les gens s'empressaient d'introduire les raisins, non assujettis, pour pouvoir ensuite fabriquer le vin dans l'enceinte de l'octroi et donc échapper à la taxation. La conséquence logique de l'impôt mis sur le vin était que le fruit dont on l'extrayait fût aussi assujetti. Il était donc important de fixer cette taxe afin de prévenir de nouvelles difficultés. Ainsi, le préfet proposait au maire dans un courrier du 9 fructidor an XI¹²¹ que les raisins soient assujettis à une taxe de 2 centimes ½ par kilogramme, mais que les chasselas et muscats ne seraient pas soumis à cette taxe. La raison de cette exemption était que ces raisins étaient considérés comme du raisin de table.

¹²¹ AD Octroi 4

Les vins de luxe étaient plus fortement taxés que ceux qui se rapprochaient des besoins de première nécessité. De même, étant dans un pays de vignobles, le vin ordinaire était beaucoup moins taxé que la bière afin favoriser la consommation de vin.

La perception de droits sur le vin fut établie le 5 fructidor an VIII à un tarif de 4 francs par hectolitre. Le tarif fut augmenté d'un franc, soit une perception de 5 francs par hectolitre, afin de faire face au remplacement du service de la Garde Nationale et aux frais de premier établissement du Lycée et des écoles secondaires. En principe, cette augmentation ne devait subsister que pour une durée de six ans. Mais en prairial an XI, le conseil municipal de la ville de Lyon vota une somme de 1.200.000 francs pour la construction du vaisseau et les droits sur le vin furent augmentés de 2 francs. Le principe prévu était que cette augmentation ne devait subsister que pendant trois ans avec une diminution progressive de 50 centimes pour la deuxième année et un franc pour la troisième. Mais en floréal an XII, le conseil municipal demanda pour six ans la prorogation de ces deux francs par hectolitre afin d'accélérer le paiement du vaisseau mais aussi le remplacement de la contribution mobilière à la charge de la ville. Par la suite, la loi du 25 novembre 1808 augmenta les droits de 2,50 francs par hectolitre. Donc depuis l'an VIII, soit en huit années, les droits d'octroi sur le vin étaient passés de 4 francs à 9,50 francs par hectolitre¹²². Des droits aussi élevés étaient-ils forcément préjudiciables au commerce et s'opposaient-ils au rétablissement dans la ville de son ancienne population ? Le fait est qu'un grand nombre d'artisans préféraient s'éloigner de la ville et s'installer dans les faubourgs ou dans de petites villes des alentours.

2 – Un effet dissuasif, avec de sérieuses conséquences économiques ?

Nous pourrions le penser puisque les produits sur le vin semblaient d'autant moindres dans l'année qui s'était écoulée du 1^{er} germinal an X au 30 ventôse an XIII que le prix était plus élevé. Il y avait dix ans que le vin n'avait été aussi cher. Après chaque augmentation de tarif, la consommation diminuait sans doute du fait de la fraude mais aussi parce que les consommateurs et commerçants accéléraient les approvisionnements avant que les nouvelles taxes ne viennent les atteindre. De manière corrélée, la fraude s'accroissait dans ce domaine. L'exemple de l'eau-de-vie pendant la première régie est révélateur de l'influence des taxes sur la consommation et sans doute aussi sur la fraude. Alors que l'eau-de-vie était taxée à 12 francs pendant les 6 premiers mois, elle ne produisait que 220 hectolitres. Puis elle fut taxée à

¹²² Le droit perçu à la même époque dans la ville de Bordeaux était seulement de 5,30 francs par hectolitre.

5 francs et produisit 1.875 hectolitres. Le procès-verbal de la séance du conseil municipal du 18 mai 1811 indiquait que l'une des raisons de la diminution des produits de l'octroi était la rareté des vins et leur prix excessif. La seconde raison donnée correspondait à la stagnation du commerce, l'inaction d'une partie des ateliers et la privation successive de deux récoltes qui avaient été subies par les propriétaires. Mais c'est bien le prix excessif du vin qui semblait être principalement à l'origine de cette diminution. En effet, le vin était le luxe du pauvre ; tous les objets de première nécessité, tels les comestibles, n'avaient souffert aucune diminution. « On peut se priver de certaines boissons, mais on ne compose pas avec la faim »¹²³. Dans la mesure où la ville de Lyon était essentiellement manufacturière, sa prospérité reposait sur le bas prix de la main-d'œuvre. Le seul moyen d'atteindre ce but était d'éviter de grever d'impôts les objets de consommation et de première nécessité. Dans un rapport présenté au conseil municipal en 1814¹²⁴, le maire estimait que « les droits que l'on imposerait, élevant la valeur des objets [de première nécessité], ne permettraient plus aux chefs des manufactures établies à Lyon de soutenir la concurrence avec les manufactures étrangères ». Des taxes trop importantes risquaient de ruiner les principales branches de l'industrie de la ville. Selon le maire, les sommes annuellement produites par le tarif de 1812 étaient suffisantes pour les besoins ordinaires. Cependant, si l'on compare les taxes sur les vins du pays, et celles sur les vins étrangers, la taxe n'avait pas forcément un effet dissuasif. En 1803, la taxe était de 4 francs par hectolitre sur les vins du pays et de 5 francs sur les vins étrangers¹²⁵. La première produisit 885.200 francs et la deuxième 1.449 francs. Ce dernier produit fut plus faible en 1804 : 937 francs. En 1805, la taxe sur les vins étrangers fut augmentée à 12 francs, et la commune obtint alors 1.549 francs et 476 francs l'année suivante. En 1807, la taxe de 12 francs fut réduite à 7 francs, et cependant, au lieu d'augmenter, le produit fut toujours décroissant. En 1807, il fut de 206 francs, en 1808 de 90 francs, et en 1809 de 55 francs. En 1810, la taxe fut réduite à 6 francs, sans que cette réduction ait pour effet de faire augmenter le revenu, bien au contraire. Il fut en 1810 de 36 francs et en 1811 de 9 francs. Le droit sur les vins étrangers disparut en 1812 et fut remplacé dès 1813 par une taxe de dix francs sur les vins en bouteilles. Cependant, si considérables que puissent paraître les augmentations, il faut bien voir que les taxes étaient loin d'atteindre celles de 1789. A part sur le vin, les taxes ne semblaient pas avoir entraîné de diminution d'entrées. Elles étaient par ailleurs d'autant plus supportables qu'à partir de 1805, elles avaient déchargé les

¹²³ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 3, p. 101.

¹²⁴ Cons. mun. P.-V. des séances, 20 avril 1814, t. 4, p. 5.

¹²⁵ OLIBO, op. cit. 39.

contribuables de la contribution mobilière. Nous serions donc tentés de relativiser le jugement sur les effets négatifs de l'octroi.

En 1809, les membres du conseil municipal se posaient la question de savoir si une réduction dans le tarif de l'octroi municipal ne serait pas convenable aux véritables intérêts d'une ville essentiellement manufacturière. Une commission était nommée pour proposer une solution. Un rapport de Morand sur une réduction proposée dans le tarif actuel de l'octroi par rapport aux droits établis sur le vin était transmis et étudié par le conseil municipal dans sa séance du 13 mai 1809. Cette commission proposait de diminuer de 1,50 francs par hectolitre les droits d'octroi sur le vin mais elle ne pouvait que constater par la même occasion le préjudice qu'une telle mesure risquait de causer à la ville. En effet, elle produirait une « diminution de 403.500 francs dans les revenus de l'octroi pour les années 1807 et 1808 ». Or la ville devait effectuer à cette époque un grand nombre de dépenses ordinaires. Ces dépenses correspondaient à la réparation à effectuer de l'Hôtel de Ville et à la reconstruction de la Grande Salle, l'acquisition de l'île Perrache, la construction d'une halle aux grains, la confection du plan général de la ville, la réparation des quais, la construction des façades de la place Bonaparte, la réparation du Palais des arts, et bien d'autres encore. Ces dépenses correspondaient à une somme d'environ 325.000 francs par an. Si les droits d'octroi étaient réduits, il serait dès lors impossible pour la ville de faire face à des dépenses qui étaient presque aussi indispensables que les dépenses annuelles et ordinaires. Par la suite une réduction d'un franc avait été adoptée. Mais en 1811 le conseil municipal se demandait à nouveau s'il y avait lieu ou non de rétablir cette taxe d'un franc par hectolitre de vin. Dans sa séance du 31 mai 1811¹²⁶, le conseil municipal s'appuya sur les apparences de la prochaine récolte pour décider qu'il n'y avait pas lieu d'augmenter la taxe sur le vin. En effet, la prochaine récolte, du fait de son abondance, promettait une grande diminution dans le prix du vin, et conséquemment une augmentation certaine de la consommation et du produit de l'octroi.

B – La bière

Les consommations de vin et de bière étaient à Lyon sans commune mesure. Concernant la bière, « l'usage de cette boisson exotique n'y est absolument qu'une fantaisie [...] elle n'est

¹²⁶ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 3, p. 107.

en concurrence qu'avec les boissons à glace, au citron, à la groseille, ou autres fruits, que débitent les limonadiers, mais jamais avec le vin qui d'ailleurs coûte beaucoup moins »¹²⁷.

L'article 22 du bref du 2 pluviôse an X, tout en maintenant la bière à 4 francs l'hectolitre, renonçait à percevoir des droits sur la bière fabriquée à l'intérieur, mais taxait les matières premières, c'est-à-dire l'orge en paille et le houblon, à raison de 80 centimes sur chaque mesure d'orge, et 8 francs par quintal de houblon. Le 29 pluviôse, les brasseurs demandèrent une réduction de moitié sur le droit d'entrée sur la bière mais ils n'obtinrent pas satisfaction. La réglementation fut à nouveau modifiée en l'an XI. Le préfet, dans un arrêté du 11 prairial, décida que la bière fabriquée à l'intérieur de la ville serait taxée d'après la contenance des brassins. Le droit sur la bière atteignait alors 12 francs. Le 6 pluviôse an XII, le ministre fit observer que le droit pratiqué à Lyon atteignait 50% du prix de la bière et lui paraissait exagéré. Mais le préfet et la municipalité lui répondirent qu'à Lyon « la bière est un produit de luxe »¹²⁸.

Entre l'an XIII et l'an XIV, la consommation de bière avait fortement diminué. Cette diminution semblait directement liée à l'augmentation des droits d'octroi sur la bière. En effet, en 1806, les droits avaient été portés au taux excessif de 15 francs par hectolitre. Alors qu'en l'an XIII, le droit à la fabrication de la bière s'élevait à 6.504,96 francs, en l'an XIV et 1806 il ne donnait que 4.033,42 francs. Les règlements sur cet article du tarif avaient été modifiés à plusieurs reprises sans qu'il eût été possible d'y assujettir complètement les brasseurs. Les réclamations des brasseurs étaient constantes. En septembre 1809, le sieur Kramer, brasseur à Lyon, faisait deux réclamations contre la quotité du droit d'octroi sur la bière, l'insuffisance de la déduction pour déchets, les entraves apportées à la circulation de cette boisson dans l'intérieur, et contre un procès-verbal de saisie.

En 1815, le tarif de l'octroi établissait un droit de 25 francs le quintal métrique de drêche. La drêche était une matière première utilisée par les brasseurs. Ces brasseurs formulaient une réclamation par rapport à ce nouveau tarif. Le conseil municipal tenta d'expliquer sa décision lors de sa séance du 22 mai 1815. Il faut déjà bien voir que la bière qui était fabriquée dans l'intérieur de la ville était taxée à 10 francs, alors que celle venant de l'extérieur l'était à 20 francs. Par cette différence de droits, le but était de forcer les brasseurs à transférer leurs établissements dans l'intérieur de la ville. Ce but, cependant, avait été manqué, car les brasseurs de l'extérieur faisaient préparer dans leurs établissements situés dans les faubourgs tout ce qui était nécessaire pour la fabrication de la bière ; ils louaient seulement en ville un

¹²⁷ J. GUERRE, op. cit 47, p. 20.

¹²⁸ AD Octroi 4

établissement de taille modeste pour la cuisson, y apportaient leurs matières toutes préparées. Ils bénéficiaient ainsi d'un avantage que le conseil municipal avait eu l'intention de n'accorder qu'à ceux qui avaient effectivement leurs établissements à l'intérieur de la ville. En mettant en place un impôt sur la drêche, qui est une matière préparée, le conseil municipal avait pu atteindre tous les brasseurs de l'extérieur. Par la suite, du fait de cette nouvelle imposition, les brasseurs de l'extérieur avaient renoncé à venir cuire en ville et lorsqu'ils faisaient entrer de la bière, ils acquittaient le véritable droit auquel ils étaient tenus.

§ 3 – La mise en œuvre du tarif : l'acquittement des droits

Pour guider les redevables et éviter que leur bonne foi ne puisse être mise en cause, un tableau indicateur devait signaler les bureaux d'octroi, dans lesquels étaient affichés aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, les tarifs et règlements en vigueur.

Il était délivré à toute personne payant la taxe, pour un objet qui s'y trouvait soumis, une quittance portant un numéro correspondant à celui du registre de recettes, sur lequel la somme était portée. La quittance énonçait l'objet sur lequel la taxe était prélevée, la somme correspondante, et la date du jour où le paiement avait été fait. Les quittances étaient délivrées sur papier timbré, pour une somme au-dessus de dix francs, et sur papier libre, pour des sommes inférieures. Le timbre était à la charge du redevable. Les personnes ayant acquitté les droits avaient un droit de regard sur le travail effectué par les employés de l'octroi. En effet, elles pouvaient se faire représenter les registres de recettes, et vérifier si la somme payée s'y trouvait sous le numéro de quittance indiqué. Si la somme n'y figurait pas, la personne pouvait faire une déclaration au maire ou à l'adjoint de l'arrondissement où le bureau de recettes était placé¹²⁹.

Après cette étude des taxes, voyons ce que fut le produit de l'octroi, et quels furent ses emplois.

Section 3 – Le produit de l'octroi et ses emplois

Nous manquons de documents pour établir la situation exacte des recettes de l'octroi de Lyon durant la période étudiée. Les produits indiqués sont issus de plusieurs sources. Par

¹²⁹ Arrêté du préfet du 8 fructidor an VIII. AD Octroi 2.

conséquent, les sommes indiquées à divers endroits pour les mêmes années ne se recourent pas forcément.

En tant que taxe sur la consommation des denrées courantes, le rendement des droits d'octroi était particulièrement sensible aux fluctuations de la conjoncture. Dès qu'il y avait un ralentissement ou un essor de l'activité économique, celui-ci se répercutait immédiatement sur les recettes de l'octroi.

§ 1 – La définition des taxes constituant le produit

L'octroi comportait quatre taxes : une taxe principale, une taxe additionnelle, un premier supplément de taxe et un second supplément. La taxe principale avait le caractère d'une dépense annuelle et permanente ; elle rentrait dans les recettes ordinaires des communes et son produit était affecté aux dépenses ordinaires. La taxe additionnelle avait en principe un caractère temporaire et n'était affectée qu'au paiement de dépenses extraordinaires. Elle était soumise à un contrôle particulier du Gouvernement. Les surtaxes correspondaient la partie des droits d'octroi qui excédait le maximum fixé par des lois spéciales pour certains objets, vins, cidres, alcools et autres liquides soumis à l'impôt au profit du trésor. Le produit de chacune des taxes était enregistré et compté séparément. Ces distinctions avaient un intérêt quand les taxes additionnelles avaient une durée limitée et une destination séparée. Par exemple, la première taxe additionnelle, selon les dispositions du règlement constitutif de l'octroi, n'était applicable qu'à la reconstruction des murs de clôture, des bureaux de perception et du barrage de la Saône, qui ne devait être perçue que pendant cinq années. Mais ces distinctions étaient devenues inutiles, la destination de ces diverses taxes ayant été confondue dans la masse commune des besoins et leur durée ayant été indéfiniment prorogée. Dès lors ces différenciations étaient surtout une source de complications quant aux registres et à la comptabilité. Ces distinctions faisaient de l'administration de l'octroi, une espèce de « monstre politique »¹³⁰. Il faut cependant tout de même distinguer ces taxes dans la mesure où seule la taxe principale était soumise aux combinaisons de la régie intéressée : la somme qui était garantie par la régie à la ville ne pouvait être prélevée que sur le produit de cette taxe. Pour les autres taxes, le régisseur ne promettait rien. Pour ce qui est de la taxe additionnelle, elle devait être perçue et versée gratuitement. Quant aux deux taxes supplémentaires, elles

¹³⁰ J. GUERRE, op. cit. 47, p. 19.

devaient être comptées de *clerc-à-maître*¹³¹, au moyen d'une remise de 5%. Ce manque d'intéressement pour le régisseur pouvait être source de laxisme sur la perception et la tenue des comptes de ces trois taxes. Elles ne frappaient certes que des objets soumis à la taxe principale mais si, par négligence ou corruption, les vrais produits de la taxe principale étaient dissimulés ou soustraits, le régisseur y aurait perdu, mais beaucoup moins que la ville.

§ 2 – *Les données chiffrées*

Le carton « octroi 2 » des archives départementales du Rhône contient un certain nombre d'états des versements faits dans la caisse de la ville de Lyon par les receveurs de l'octroi¹³². Ils étaient envoyés par le préposé spécial aux recettes de la ville de Lyon au préfet ; il lui remettait deux bordereaux des sommes qui lui avaient été versées par les receveurs de l'octroi. Ces états étaient calculés tous les cinq jours. Voici par exemple, donnant une idée de l'importance respective des divers bureaux, l'état des versements faits du 6 au 10 thermidor an XI inclusivement :

Ainay :	97f 56	Perrache :	408f 27
La Gare :	599f 04	Pont Morrand :	265f 76 ½
La Guillotière :	793f 78	La Croix-Rousse :	58f 98
Les Cordeliers :	376f 48 ½	Saint Clair :	308f 69 ½
Serin :	5.543f 65	Vaise :	2.807f 49
Saint Georges :	254f 80	Le transit :	1.142f 16
Saint Just :	7.187f 05	Bière de l'intérieur:	24f 52
Total :	19.898f 24c ½		
dont	17.823f 41c ½ en taxe principale		
	2.074f 83c en taxe additionnelle.		

Par ailleurs, il existait des états généraux des produits de l'octroi mensuels. Voici en outre, donnant une répartition par matière de consommation, le produit des cinq catégories, mais

¹³¹ Compter de *clerc-à-maître* : « mode de gestion dont le caractère essentiel consiste en ce que le comptable qui en est chargé reçoit simplement de l'Etat les fonds nécessaires et les emplois suivant les règles déterminées, sans pouvoir prétendre à aucun bénéfice, mais sans risquer non plus d'autres pertes que celles qui proviendraient de sa négligence ». Nouveau Larousse illustré, t. 3, circa 1900, p. 53.

¹³² Ces états couvrent uniquement certains mois de l'an XI et de l'an XII.

pour la seule période 1802-1807 : Il est possible de détailler le produit de l'octroi en fonction des cinq divisions existantes depuis le 21 mars 1802 jusqu'au 21 mars 1807¹³³ :

	Boissons	Comestibles	Combustibles	Fourrages
Première année	1.510.227	493.201	103.488	26.624
Deuxième année	1.725.080	533.204	103.234	28.656
Troisième année	1.013.266	476.778	96.742	26.806
Quatrième année	2.006.556	456.729	106.271	30.119
Cinquième année	1.817.854	465.906	111.971	26.248

Alors que sous l'Ancien Régime il était malaisé, surtout avec les pratiques financières de l'époque, de délimiter la part exacte de ce qui revenait au trésor royal et de ce qui restait acquis au budget de la ville¹³⁴, les règles sont ensuite plus clairement définies.

- Le traité passé avec la régie Ricard prévoyait que sur la taxe principale, la régie assurait à la commune, pour la première année, 200.000 francs et 500.000 francs pour les autres années. Une somme fixe de 91.000 francs était allouée aux régisseurs à titre d'abonnement aux frais de perception : éclairage, fourniture de bureaux, traitements des employés. Le surplus de la taxe principale était partagé entre la régie et la ville : il revenait à la régie 1/10 sur les premiers 50.000 francs, 1/5 sur les 50/000 francs suivants, 1/4 sur les 100.000 francs suivants et 1/2 sur toute somme excédentaire. Pour la taxe additionnelle, la compagnie devait compter de cleric à maître et sans remise.

Durant la première année d'exercice de la régie Ricard (du 5 fructidor an VIII au 7 fructidor an IX), le produit de 1.153.779f 85c avait été partagé ainsi :

A la ville	680.169f 10c
Pour les frais d'exploitation	140.000f
Bénéfices des régisseurs	333.614f 75c

Nous allons aussi indiquer ces produits du 1^{er} germinal an IX au 30 ventôse an X afin de pouvoir mieux les comparer avec les produits suivants :

Taxe principale	1.110.731f 57c
Taxe additionnelle	133.515f 30c

¹³³ Dialogue sur l'octroi de la ville de Lyon, entre M. Bonhomme et M. Prudent, Lyon, 1807.

¹³⁴ Tout au plus sait-on qu'en 1663 Colbert obtint pour le Trésor le versement de la moitié du revenu des octrois et qu'au XVIIIème siècle, les surtaxes sur les vins, les viandes, les droits sur les soies alimentèrent de plus en plus les caisses royales.

Amendes 2.228f 97c

Soit un total de 1.246.475f 84c

- Les produits des quatre premières années du bail Dareste et Isnard et leurs emplois:

. Première année : du 1^{er} germinal an X au 30 ventôse an XI :

Produit

Taxe principale 1.240.561f 27c

Taxe additionnelle 145.116f 53c

Soit un total de 1.385.677f 80c

Emplois

Portion versée à la ville 1.181.980f 67c

Portion affectée aux frais 171.250f 78c

Bénéfices du régisseur perte

Portion au Trésor pour le pain

blanc des troupes 32.446f 35c

. Deuxième année : 1^{er} germinal XI – 30 ventôse an XII

Produit

Taxe principale 1.398.381f 93c

Taxe additionnelle 167.085f 22c

1^{ère} taxe supplémentaire 207.117f 39c

2^{ème} taxe supplémentaire¹³⁵ 332.502f 86c

Soit un total de 2.105.087f 40c

Emploi

Portion affectée à la ville 1.736.589f 47c

Portion affectée aux frais 200.000f

Bénéfices du régisseur 87.624f 75c

Portion affectée au Trésor 80.873f 18c

. Troisième année : 1^{er} germinal an XII – 30 ventôse an XIII

¹³⁵ La perception de la première taxe supplémentaire a commencé le 5 germinal an XI, celle de la deuxième taxe supplémentaire a débuté le 1^{er} vendémiaire an XII. Ces surtaxes d'octroi correspondent à la partie du droit qui excède le maximum fixé par des lois spéciales pour certains objets soumis à un impôt au profit du Trésor. Seul le gouvernement peut autoriser par ordonnance ces surtaxes. Un troisième supplément d'imposition a failli être mis en place en 1814 afin de rembourser les dettes contractées par la ville pour le séjour et les réquisitions de l'armée autrichienne, mais finalement le conseil municipal a préféré faire un emprunt.

Produit

Taxe principale	1.431.177f 42c
Taxe additionnelle	174.779f 78c
1 ^{ère} taxe supplémentaire	281.939f 37c
2 ^{ème} taxe supplémentaire	563.937f 09c
Soit un total de	2.451.833f 66c

Emploi

Portion affectée à la ville	2.030.911f 16c
Portion affectée aux frais	200.000f
Bénéfices du régisseur	132.453f 50c
Portion affectée au Trésor	88.469f

Quatrième année : du 1^{er} germinal an XIII au 22 mars 1806

Produit

Taxe principale	1.474.916f 85c
Taxe additionnelle	178.970f 05c
1 ^{ère} taxe supplémentaire	289.517f 44c
2 ^{ème} taxe supplémentaire	593.421f 91c
Soit un total de	2.536.826f 25c

Emploi

Portion affectée à la ville	2.071.586f 48c
Portion affectée aux frais	215.000f
Bénéfices du régisseur	158.639f 48c
Portion au Trésor Public	91.600f 29c

Dans le bail Dareste et Isnard, il était prévu que le régisseur verse à la ville quant à la taxe principale une somme en produit net de 1.131.000 francs. Par ailleurs, il versait en entier et sans retenue dans la caisse de la ville le montant de la taxe additionnelle. Les frais étaient abonnés et le régisseur ne pouvait les prélever qu'après avoir payé la somme due à la ville. S'il existait un excédent, il se divisait entre le régisseur et la commune, à hauteur de 90% pour le régisseur et de 10% pour la commune.

- Pendant les cinq ans de la régie Guille (prolongeant la régie Dareste et Isnard), le produit brut a été de 12.089.971f 39c, soit une moyenne pour une année de 2.417.994f 27c.

- Produits depuis le 1^{er} janvier 1806 jusqu'au 31 décembre 1810 calculés d'après l'application du tarif de 1813 aux quantités introduites pendant ces cinq années :

1806 : 2.492.734f 44c 1807 : 2.552.582f 14c 1808 : 2.904.264f 62c
1809 : 2.438.795f 90c 1810 : 2.339.603f 39c

§ 3 – *L'influence de la conjoncture sur le produit*

Le produit de l'octroi n'était donc pas en constante augmentation d'une année sur l'autre. Les produits étaient soumis à de nombreuses variations : un hiver plus ou moins rigoureux influait considérablement sur la consommation des combustibles. L'année pouvait être sèche ou pluvieuse, la récolte des fourrages abondante ou compromise. Une confiance plus ou moins grande dans les événements politiques pouvait faire activer ou ralentir des travaux de construction et alors la catégorie matériaux était en augmentation ou en diminution. Le produit de l'octroi était particulièrement dépendant de la récolte de vin, puisque c'étaient les alcools et principalement le vin qui contribuaient à alimenter les octrois. Ainsi, pendant l'an XI les quantités de vins furent de 231.627 hectolitres tandis qu'elles n'étaient que de 38.208 hectolitre en l'an X. La quantité de vin qui entrait chaque année était très variable :

221.302 hectolitres sont entrés en 1803	296.792 en 1808
244.772 en 1804	234.289 en 1809
273.677 en 1805	217.688 en 1810
250.660 en 1806	188.730 en 1812
255.127 en 1807	

Dans son rapport général concernant la deuxième année de l'établissement de l'octroi de Lyon¹³⁶, le commissaire près l'octroi, Chappet-Vangel, indiquait expressément que l'abondance de la récolte de vins avait eu comme conséquence une augmentation considérable dans les recettes. Comme le déclara si justement le conseil municipal lors de sa séance du 25 novembre 1812¹³⁷, « à Lyon, les produits de l'octroi sont en majeure partie en proportion directe avec la consommation du vin, cette consommation est elle-même en rapport avec le plus ou moins d'abondance de la récolte, et le plus ou moins d'aisance du peuple ». En 1810 la récolte du vin était presque nulle et le chômage affligeait la classe ouvrière, qui représentait les deux cinquièmes de la population. Les années 1810 et 1811 furent donc particulièrement

¹³⁶ Le rapport général est rendu obligatoire par l'article 3 d'un arrêté du ministre de l'Intérieur du 18 floréal an IX. Le contenu de ce rapport sera détaillé dans la section I du chapitre suivant, relative au personnel de l'octroi.

¹³⁷ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 3, p. 262.

ingrates quant à la perception de l'octroi. Les trois premiers mois de 1812 par rapport aux trois premiers de 1811 indiquaient un excédent de 19.544,70 francs. Pour le trimestre suivant l'excédent fut de 28.763,59 francs. En revanche le troisième trimestre fait état d'un déficit de 30.338,38 francs. Ce mauvais trimestre pouvait s'expliquer par les nombreux changements introduits par la régie des droits réunis.

§ 4 – Les éléments politiques généraux de l'emploi

On peut remarquer que le produit de l'octroi était primitivement essentiellement destiné aux missions d'assistance, puis que les taxes ont été de plus en plus affectées aux besoins généraux des communes. Cependant, le risque de ce dernier usage était d'entraîner une course en avant dans les dépenses communales. Alors que les besoins ordinaires de la ville s'élevaient à 742.000 francs lorsque l'octroi fut institué, en l'an XIII, soit seulement cinq années après, ils s'élevaient à 2 millions de francs. Quels étaient les besoins de la ville ? Ils consistaient en des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires. Les dépenses extraordinaires correspondaient aux dettes à acquitter, aux constructions et aux embellissements ; or ces deux dernières catégories pouvaient être ajournées selon Jean Guerre¹³⁸ : « les embellissements publics ne sont pas la prospérité publique ».

A côté de ces débats internes sur l'usage, une part de plus en plus importante se faisait au profit du gouvernement : jusqu'en l'an IX, les taxes d'octroi étaient perçues en totalité au profit des communes. Puis le gouvernement, dans sa loi du 24 frimaire an IX, ordonna un prélèvement de 5% par an pour son propre compte. La loi du 24 avril 1806 porta ce prélèvement à 10% du produit net pour les communes percevant plus de 20.000 francs par an et ayant une population d'au moins 4.000 habitants. Ce prélèvement de 10% fut étendu à tous les octrois par l'article 153 de la loi du 28 avril 1816.

Un autre élément était constitué par l'accès des citoyens à l'information : sans connaître le détail de l'emploi, ceux-ci disposaient par voie d'affiche de la connaissance du montant par mois et par année du produit de l'octroi¹³⁹.

¹³⁸ J. GUERRE, op. cit. 47, p. 8.

¹³⁹ Arrêté du préfet du 8 fructidor an VIII, article 6.

Chapitre 2 – La comptabilité de l’octroi : enjeux et difficultés

L’administration de l’octroi s’exerçait par l’entremise d’un personnel hiérarchisé avec des conditions précises d’accès aux emplois, ce personnel exerçant dans un périmètre nettement défini et matérialisé. La fraude était un problème bien réel mais on peut estimer qu’elle était davantage issue des particularités géographiques de la ville que d’un défaut de sérieux des employés.

Section 1 – Le personnel chargé de l’octroi

Le nombre total d’employés est difficile à établir ; nous l’estimons entre 100 et 150 environ ; nous savons qu’en 1810, il était de 142¹⁴⁰.

§ 1 – Les principales fonctions

Dans sa délibération du 11 janvier 1810, le conseil municipal arrêta qu’il y aurait deux places principales : celle de directeur ou préposé en chef, dont les attributions étaient données par l’article 122 du décret impérial du 17 mai 1809, et celle d’inspecteur principal.

A – Le préposé en chef

1 – Sa nomination

M. Chappet-Vangel était désigné comme apte à remplir la fonction de directeur en raison de son sérieux et des services déjà rendus par lui dans l’administration de l’octroi¹⁴¹, « il lui sera donné par la présente délibération un nouveau témoignage de la satisfaction et de la reconnaissance du conseil pour ses longs et utiles services »¹⁴².

Chaque année, les préfets devaient faire parvenir au Conseiller d’Etat un tableau destiné à faire connaître les noms, l’âge et les qualités personnelles des directeurs des octrois et des

¹⁴⁰ Délibération du conseil municipal du 19 janvier 1810.

¹⁴¹ Il exerçait en effet les fonctions de commissaire du gouvernement avant l’an XIII, fonction essentiellement de surveillance.

¹⁴² Délibération du conseil municipal du 15 janvier 1810.

commissaires près les fermes ou les régies intéressées. Dans le tableau de prairial an XII, le préfet du département du Rhône parlait de Chappet-Vangel comme d'un « homme d'une très grande probité, exact, laborieux, percevant très bien tous les détails de l'octroi et digne à tous égards de la confiance du gouvernement ». Le sieur Allemand, qui était alors directeur général, y était décrit comme « intelligent et laborieux »¹⁴³. Le préposé en chef était nommé par le ministre des finances sur la présentation du maire, approuvée par le préfet et sur le rapport du directeur général des contributions indirectes. Le maire choisissait les candidats à porter sur une triple liste de présentation qu'il avait à soumettre au préfet et réglait comme il l'entendait l'ordre dans lequel les candidats y étaient inscrits. Le traitement du préposé en chef était fixé par le ministre des finances sur proposition du conseil municipal. Les appointements de Chappet-Vangel lorsqu'il était préposé en chef étaient fixés à 8.000 francs.

2 – Son rôle

Le préposé en chef, appelé également directeur, était chargé de l'administration immédiate de l'octroi en se conformant aux lois et aux arrêtés du gouvernement et du préfet, ainsi qu'aux instructions données par la régie. Il dirigeait le travail des bureaux, il signait les lettres, expéditions, etc. Il donnait les ordres aux employés. Il était tenu de présenter au conseil à la fin de chaque exercice, un rapport général sur toutes les parties de son administration. Ce rapport devait contenir le tableau des produits détaillés par nature et quantité des objets de consommation et les observations du préposé sur l'influence que la perception avait pu avoir sur l'industrie ou le commerce, et ses points de vue sur les réformes ou améliorations qu'il croyait nécessaires. Ce rapport était ensuite soumis au préfet, qui l'adressait au ministre avec ses observations.

Dans une régie simple, le préposé en chef avait pour mission de régler les attributions des employés sous ses ordres ; de vérifier les écritures des comptables et de veiller à ce que les perceptions ne s'écartent pas trop du tarif. Il était aussi tenu d'assurer l'exécution des ordres qu'il recevait, tant de l'autorité locale pour le recouvrement des taxes d'octroi que du directeur des contributions indirectes en ce qui concernait la perception des droits du Trésor. Dans la régie intéressée, il devait assister à la vérification et au règlement annuel du compte du régisseur intéressé ; il n'administrait pas, n'avait pas d'ordres à donner aux employés. Il

¹⁴³ M Allemand a été directeur provisoire du 6 fructidor an IX au 30 ventôse an X, et directeur général du 23 messidor an XI au 20 brumaire an XII.

était simplement chargé de surveiller les opérations du régisseur. S'il remarquait une infraction aux règlements, il devait en référer au directeur des contributions indirectes après avoir adressé ses observations au régisseur. Il devait aussi s'assurer que la perception était effectuée conformément au tarif et règlement en vigueur. Dans les deux modes d'administration, le préposé en chef devait dresser avec le maire les états et bordereaux de dépenses et de recettes, qu'il était tenu de signer après avoir contrôlé l'exactitude des différents documents.

B – L'inspecteur principal

Cette place d'inspecteur principal avait été rapidement contestée, cet agent était « superflu et onéreux à l'octroi, son existence est vicieuse en ce qu'elle ôte à l'action administrative son unité et sa force et qu'elle peut occasionner des indécisions »¹⁴⁴. Le sieur Chouly se livra quelquefois à des activités sous les attributions du préposé en chef, en se servant comme prétexte de sa nomination comme régisseur provisoire¹⁴⁵. Le préposé en chef fit une réclamation contre une confusion de pouvoirs qui pouvait paralyser le service par des ordres contradictoires et qui entraînait une hésitation, jusque dans l'obéissance et la subordination du préposé. Pour ne laisser aucun doute sur sa pensée, qui correspondait à une certaine unité d'administration, le conseil déclara le 8 février 1810 qu'il « n'avait point entendu créer deux places principales dans l'octroi, aux mêmes attributions, que son intention était que l'inspecteur principal fût en seconde ligne, que cet inspecteur fût, comme les autres employés, subordonné au préposé en chef, recevant de celui-ci toute impulsion dans ses opérations et obligé de lui en rendre compte ». Malgré une décision si claire, l'inspecteur principal Chouly continua à s'immiscer dans certaines fonctions du préposé en chef. Pour faire cesser ce conflit, le préfet¹⁴⁶ et le conseil ordonnèrent que l'inspecteur cesse toutes fonctions de régisseur provisoire et que la direction du service et toutes les opérations de l'octroi resteraient dans les attributions du préposé en chef auquel elles appartenaient. Cette décision était conforme aux textes alors en vigueur puisque la loi du 27 frimaire an VIII et l'article 121 du décret du 17 mai 1809 prévoyaient que « les préposés en chefs actuellement en service continueront à remplir les mêmes fonctions que par le passé ».

¹⁴⁴ Arrêté du préfet du 8 janvier 1811.

¹⁴⁵ En 1807, le maire nomma par arrêté du 20 mars 1807 un régisseur provisoire ; il désigna pour cette place l'inspecteur principal.

¹⁴⁶ Arrêté du préfet du 8 janvier 1811.

§ 2 – *Les nominations*

A – Les autorités compétentes

Une institution dominait l'architecture élevée par la grande loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) : le préfet. Ainsi, dans les régies intéressées, même si la faculté de nommer les préposés de tout grade des octrois appartenait au régisseur, la nomination définitive restait dévolue au préfet. Les autorités locales étaient pour leur part totalement laissées à l'écart de ces décisions. L'article 3 de cette loi de pluviôse an VIII disposait : « le préfet sera chargé, seul, de l'administration ». L'autorité administrative de ces hauts fonctionnaires était très étendue et plaçait les autorités locales dans une situation de tutelle. En matière d'octroi, et plus particulièrement de nomination, la municipalité ne possédait aucune autonomie. En ce qui concerne le régisseur, son rôle était en réalité important. Alors qu'un certain Lassalle demandait au préfet d'intervenir en sa faveur pour lui obtenir un poste dans l'octroi, le préfet lui répondit dans un courrier du 29 frimaire an XII qu'il s'était interdit de demander aucun acte de complaisance à la régie. Par conséquent, le préfet était toujours consulté, mais il avait plutôt tendance à se cantonner à un rôle d'approbation et de visa plutôt que de réelle décision. Ainsi, en pratique, le régisseur envoyait au maire un acte portant présentation de candidats pour remplir à l'octroi une place vacante. Le maire transmettait alors l'acte au préfet, qui nommait le préposé par arrêté parmi les personnes qui lui étaient présentées dans une liste tripartite. Cette liste comprenait un certain nombre de détails sur les personnes proposées ainsi que l'avis du régisseur.

Dans les régies simples, le rôle du maire était plus important : les préposés étaient nommés par le préfet sur la proposition du maire qui dressait à cet effet une triple liste de candidats.

B – Les conditions requises

Il existait certaines conditions pour être nommé préposé. En effet, les préposés d'octroi devaient être âgés de vingt et un ans accomplis ; ils étaient tenus de prêter serment devant le tribunal civil de la ville, ou à défaut devant le juge de paix. Ce serment était enregistré au greffe et donnait lieu au paiement d'un droit fixe d'enregistrement de trois francs. Le port d'arme leur était accordé dans l'exercice de leurs fonctions. Conformément aux dispositions de l'instruction ministérielle du 25 septembre 1809, c'était au règlement local qu'il revenait de déterminer la nature et l'espèce de ces armes. Parmi les signes distinctifs, lors de

l'établissement de l'octroi en l'an VIII, on astreignait les brigadiers, sous-brigadiers et gardes à porter à nu une bandoulière sur laquelle était visible un écusson ayant pour légende « force à la loi ».

Concernant les préposés comptables des deniers de la commune, ils avaient à fournir un cautionnement en numéraire. Celui-ci était fixé par le ministre des finances au vingt-cinquième brut de la recette présumée, avec un minimum de 200 francs. Pour les grandes villes, l'article 159 de la loi du 28 avril 1816 indiquait qu'il serait présenté des fixations particulières.

Certains préposés étaient soumis à des conditions particulières : conformément à l'arrêté du maire du 8 octobre 1807, les receveurs étaient soumis à l'obligation de fournir un cautionnement en immeubles, dont le maximum était de 10.000 francs.

C – Des emplois réservés

En conformité avec l'article 11 du décret impérial du 8 mars 1811, différents emplois civils devaient être affectés aux militaires admis à la retraite ou réformés pour cause d'infirmité ou de blessures : l'article 4 de ce décret comprenait les places d'employés des octrois des villes et des communes, et ordonnait que ces places, quand elles seraient vacantes, fussent affectées aux sous-officiers et soldats sachant lire et écrire. Selon Olibo, l'employé d'octroi devait être « honnête, dévoué, intelligent et accoutumé à la discipline. Il devait être brave également car très souvent il était obligé de faire appel à son courage pour arrêter les fraudeurs et résister à leurs attaques »¹⁴⁷.

Il existait en même temps une véritable promotion interne dans la mesure où chaque fois qu'un poste se libérait du fait d'une démission ou d'une révocation, il était rempli par un préposé de l'octroi, qui était à son tour remplacé à son ancien poste par un préposé, et ainsi de suite. Les places laissées vacantes étaient attribuées prioritairement et par cooptation au personnel de l'administration des octrois. Par conséquent, les personnes qui arrivaient à un premier poste dans l'octroi débutaient au bas de l'échelle.

¹⁴⁷ OLIBO, op. cit. 39.

D – Les conséquences pécuniaires des démissions

Lorsqu'ils abandonnaient leurs fonctions suite à leur démission, les employés de l'octroi de Lyon obtenaient une gratification de deux mois de traitement. Il s'agissait d'une pure convenance. Mais selon Chappet-Vangel, ces sortes de gratifications pouvaient devenir abusives par leur trop grande multiplicité. Ainsi il demandait au préfet de ne les permettre que lorsque les personnes démissionnaires fonderaient leurs réclamations sur des motifs péremptoires. Chappet-Vangel souhaitait cette modification suite à la demande de Chappuy de Bienassis, inspecteur de l'octroi, qui voulait démissionner pour aller ailleurs, tout en bénéficiant de la gratification. Le poste d'inspecteur de l'octroi étant bien rémunéré, c'est sans doute ce qui a poussé Chappet-Vangel à faire cette demande. En effet, lui payer cette indemnité coûtait à l'administration 600 francs. Pourtant, le préfet lui accordera cette indemnité. De son côté, le maire de Lyon, le Comte de Sathonay, aurait voulu une indemnité plus élevée en raison des services rendus par Chappuy de Bienassis ; « qu'était-ce en effet qu'une modique somme de 600 francs, lorsqu'on pense aux produits immenses et inespérés de la régie de l'octroi pendant le temps où elle a été confiée à Chappuy de Bienassis, car on ne saurait se dissimuler que cette surabondance de recettes est due en grande partie à ses soins, à son zèle, à son activité, il me semble que la ville était elle-même intéressée à prouver à ce directeur qu'elle appréciait sa conduite »¹⁴⁸.

§ 3 – Les révocations

Comme les nominations, les révocations étaient réglées par la régie, sous la surveillance du préfet : le préfet, sur la demande du maire et du directeur de la régie, était tenu de révoquer les préposés qui avaient donné lieu à des plaintes fondées. Ces révocations devaient donc être motivées. Ainsi, le préposé de première classe Sorlin était révoqué le 5 juillet 1807 « pour cause d'inexactitudes et d'intempérance et [du fait qu'] obstiné depuis lors dans ses mauvaises habitudes, [il] ne laisse aucun espoir de pouvoir l'employer convenablement dans l'octroi »¹⁴⁹. Les états des révocations devaient contenir la désignation du poste, le nom du préposé et les motifs de révocation. Ainsi, un certain Billiat avait permis à un contribuable d'enlever deux pièces d'eau de vie, sans paiement des droits ; il existait apparemment depuis

¹⁴⁸ Lettre de M de Sathonay au préfet en date du 20 avril 1811. AD Octroi 4.

¹⁴⁹ AD Octroi 3

longtemps des soupçons d'intelligence avec le propriétaire de l'entrepôt voisin de son bureau. Un dénommé Martin, « défavorablement connu sous tous les rapports », avait été convaincu d'avoir signé un bulletin de sortie dont l'objet était resté en ville. Concernant le préposé Josserand, il est dit de lui qu'il était « insubordonné et continuellement ivre ». Ainsi, beaucoup d'employés démis de leurs fonctions étaient des « ivrognes incorrigibles »¹⁵⁰. Certains préposés pouvaient être changés de poste : l'employé Poirieux était transféré du bureau du Pont Morand à celui de la Butte car il « fatigue les contribuables par son excessive lenteur », dans la mesure où il écrivait très péniblement ; de vérificateur, il était rétrogradé à l'emploi de chef de poste. Les préposés Plumier et Guichardot, de service dans la nuit du 29 au 30 octobre 1811 sur la ligne du Rhône avaient été trouvés endormis par le sieur Perret. Cet inspecteur avait également surpris dans le même état à une heure du matin sur la chaussée Perrache dans une des baraques établies en bas du moulin les sieurs Dufour et Maljournal ; ce dernier était d'autant plus blâmable qu'il avait quitté le poste de la Mulatière où il était en service pour se réunir à ses camarades. Pour donner aux employés un exemple de sévérité, Chappet-Vangel proposait de faire subir aux employés Plumier et Guichardot une retenue de trois jours sur leurs appointements. Quant aux sieurs Dufour et Maljournal, ils « ne méritent aucune indulgence, étant tous les deux également impropres à remplir leurs fonctions »¹⁵¹, Chappet-Vangel estimait qu'ils devaient être révoqués. En cas de destitution ou de démission, les préposés d'octroi étaient tenus de remettre immédiatement leurs commissions, registres et autres effets dont ils auraient pu être chargés. S'ils étaient comptables, ils devaient en outre rendre leurs comptes.

Avant la révocation, il existait d'autres sanctions, telles les retenues et suspensions. Le contrôleur Corsal contre lequel avaient déjà été prononcées ces mesures fut finalement révoqué afin de faire un exemple après avoir quitté son poste pour se livrer à la débauche dans un cabaret où il s'était rendu avec un autre préposé de l'octroi : « c'est là qu'une séance de plusieurs heures à été consacrée à l'ivresse, à des injures et à une rixe violente dont la publicité avilissait la masse des employés ».

¹⁵⁰ AD Octroi 2

¹⁵¹ Courrier de Chappet-Vangel au préfet du 31 octobre 1811. AD Octroi 4.

§ 4 – Les débuts d'un régime de retraite

A – L'alimentation d'un fonds de retraite

Le principe d'une retraite dans toutes les administrations civiles ou judiciaires était consacré par décret impérial du 15 septembre 1806 ; le gouvernement avait considéré que « le mobile le plus puissant qui put attacher l'employé à son emploi et le lui faire remplir avec zèle, fidélité et exactitude, était la perspective d'une existence assurée pour sa vieillesse et pour les siens ». Dès 1807, les employés de l'octroi de Lyon demandèrent l'établissement d'une caisse de retraite dont ils consentaient à faire les premiers fonds en y appliquant les sommes que l'arrêté du 19 mars 1807 avait affectées à leurs gratifications. Ces premiers fonds pouvaient s'accroître ensuite par différents moyens dont le principal était une retenue sur les traitements. Le commissaire près l'octroi, Chappet-Vangel, avait ensuite proposé de porter le taux à 2,5%, conformément à ce qui était prévu par la régie des droits réunis. Cette retenue de 2,5% était versée à la caisse du Mont-de-Piété. Par ailleurs, un quart du produit net des saisies ou confiscations, ou autrement la moitié de la portion revenant à la ville, était aussi destiné à cette caisse. Le 8 mai 1807, le conseil municipal arrêta qu'il serait établi une caisse de retraite en faveur des employés, laquelle serait formée par une retenue annuelle sur les traitements, par le montant des gratifications que l'administration pouvait leur accorder et par le versement à la caisse générale du produit des peines pécuniaires que les employés auraient encourues. Du point de vue de la commune, l'avantage d'un tel système était bien entendu de fidéliser le personnel. En effet, « cette mesure procurerait à la ville et à l'octroi soit en conservant des rapports continuels avec la ville et les employés quel que fût le régime de l'octroi, soit en attachant ces employés à leurs places et les rendant dès lors plus appliqués à en connaître et à en remplir les devoirs »¹⁵². L'acte fondateur du régime de retraite des employés de l'octroi de Lyon était l'arrêté du maire du 30 mai 1807. Il prévoyait que sur les 200.000 francs de frais, une somme de 12.000 francs devait être affectée à fournir un fonds de retraite pour les employés de l'octroi. Les retraites étaient attribuées à ceux qui en raison de leur âge ou de leurs infirmités ne pouvaient plus continuer leur service. Ce fonds s'accroissait en plus chaque année des retenues imposées aux employés pour fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que du produit des traitements en cas de vacances d'emplois par démissions, décès ou congés. Un arrêté du maire du 15 février 1816 établissait

¹⁵² Lettre du 4 mai 1807 du commissaire près l'octroi au préfet. AD Octroi 3.

que sur les saisies et amendes, la moitié revenait à la ville et le quart était versé dans la caisse du Mont de Piété pour les retraites.

B – Les conditions requises pour bénéficier du fonds

Selon l'arrêté du maire du 30 mai 1807 approuvé par le préfet, la pension ne pouvait être liquidée s'il n'y avait pas trente ans de service effectif et cinquante ans d'âge, à moins que ce ne soit en raison d'infirmités contractées durant le service. Chaque année qui avait été passée dans des emplois actifs (on entend par emplois actifs ceux qui obligeaient habituellement à passer des nuits) comptait pour une année et demie. Pour déterminer le montant des pensions de retraite, il fallait prendre en compte la moyenne du traitement dont l'employé avait bénéficié pendant les trois dernières années de son activité. La pension était égale à la moitié de ce produit lorsque l'employé avait effectué trente années de service. Au-delà de trente ans de service, la pension s'accroissait d'un dixième de l'autre moitié pour chaque année de service, sans toutefois que le maximum puisse excéder les deux tiers de la moyenne du traitement reçu durant les trois dernières années d'activité.

Si la retraite avait lieu avant trente ans de service effectif : pour les personnes ayant effectué jusqu'à dix ans de service effectif, la pension était égale à un sixième de la somme prévue pour les personnes ayant effectué leurs trente années de service. Cette somme s'accroissait d'un soixantième pour chaque année travaillée au-dessus de dix ans, sans toutefois qu'elle puisse excéder la moitié du terme moyen, c'est-à-dire la somme prévue pour ceux qui partaient à la retraite après trente ans de service effectif. Cependant, si la retraite forcée était occasionnée par des blessures graves reçues au service, qui mettaient l'employé dans l'impossibilité de pourvoir à sa subsistance, la pension était alors portée au même taux que celle qu'il aurait reçue s'il avait eu trente années de service effectif et elle ne pouvait pas être inférieure à cinq cents francs. Ces pensions n'étaient en principe jamais réversibles aux veuves et enfants des employés de l'octroi de Lyon. Toutefois, les veuves pouvaient toucher un tiers de la retraite à laquelle les décédés auraient eu droit si la retraite avait déjà été liquidée lors de leur décès. Mais il existait cependant une condition : le couple devait être marié depuis plus de cinq ans et ne pas avoir divorcé. Si l'employé avait été tué dans l'exercice de ses fonctions, sa veuve avait droit au maximum de la pension.

Le paiement des pensions ou secours aux veuves était fait chaque trimestre par le Mont de Piété. Les sommes qui étaient versées au Mont de Piété portaient intérêt à 5%.

En application de cet arrêté, il était proposé par le maire et approuvé par le préfet en 1811 de réformer des employés pour cause de mauvaise santé et de leur accorder provisoirement une indemnité annuelle, équivalente au quart de leur traitement d'activité. Depuis l'établissement de la régie provisoire en 1807, la commune avait toujours conservé aux employés malades l'intégralité de leur traitement d'activité. Cet usage pouvait paraître abusif lorsque la durée des maladies se prolongeait au point de faire désespérer que les employés reprennent un jour leurs fonctions. Dans l'attente d'un règlement définitif du gouvernement sur le régime de retraite, les employés déjà avancés en âge et malades avaient pu être réformés tout en bénéficiant de l'indemnité équivalente au quart de leur salaire.

Il fallait que les employés soient compétents car l'octroi de Lyon était assez étendu et son périmètre, même s'il était clairement délimité, ne comportait pas partout d'empêchements matériels de passer.

Section 2 – Le périmètre de l'octroi et ses indices matériels

Territorialement, la ville de Lyon n'était pas comme celle de Paris, entourée de murailles et de forts, elle était face à des difficultés : dans son périmètre, il existait une enceinte de deux lieues ouverte sur tous les points, ce qui entraînait de sérieux problèmes pour garder fleuve et montagnes qui servaient de limites. Dès l'an VIII, il était pourtant question d'un mur d'enceinte : « la ville étant ouverte de toute part aux malfaiteurs et aux fraudeurs, la compagnie [Ricard] a offert de faire construire en six mois et sans bénéfices, tous les murs d'enceinte, ainsi que les barrières qui restent à établir »¹⁵³, mais ils ne seront jamais terminés. En l'an XII, les murs de clôture situés dans la division du Midi étaient entièrement achevés ; ceux de la division Nord avaient été avancés : sur 1400 mètres d'étendue que les limites de l'octroi pouvaient comprendre dans cette division, 600 environ avaient été élevés. Dans la division de l'Ouest, ces travaux n'avaient pas encore commencé.

¹⁵³ BM Fonds Coste, « La régie intéressée de l'octroi de Lyon ... », p. 14.

§ 1 – *La délimitation territoriale*

A – Les limites du rayon de perception des droits d’octroi

1 – Le rayon de 1812

C’est au règlement qu’il revient de déterminer les limites territoriales de la perception. Lors de la première régie intéressée, les limites de l’octroi n’avaient pas été précisées par le traité ; il était seulement indiqué qu’elles se confondaient avec l’ancienne ligne d’enceinte de la ville, telle que permettaient de la tracer les ruines des remparts. D’après le règlement général relatif à l’octroi de 1812¹⁵⁴, le rayon de l’octroi municipal de Lyon comprenait la ligne ci-après décrite. Cette ligne partait du milieu du Rhône, en face de la culée septentrionale du pont de la Mulatière. Elle remontait le Rhône jusqu’à la porte Saint-Clair, toujours en suivant le milieu du fleuve. De la porte Saint-Clair elle montait à la Croix-Rousse et descendait à la porte de Serin¹⁵⁵ ou Halincourt, en suivant les anciennes fortifications¹⁵⁶ et les rues nouvellement construites. De Serin, elle traversait la Saône à la porte de Vaise. De ce dernier point ou autrement de la maison Fels inclusivement jusqu’au rocher de Pierre-Scize, elle prenait toute la voie publique formant la rue ou le quai de l’Observance, ne comprenant, néanmoins que les habitations qui joignaient médiatement ou immédiatement la voie publique, non les fruitages, vignes ou terres qui en dépendaient du côté de la montagne. Du rocher de Pierre-Scize elle se prolongeait le long des nouveaux murs de la ville et ensuite sur les vestiges des anciens murs, en remontant jusqu’à la porte Saint-Just en sorte que le chemin dit de Ronde existant le long ou au-dedans de ces murs se trouvait dans l’intérieur du rayon. De la porte Saint-Just, la ligne descendait à la porte Saint-Georges toujours en suivant les ruines ou vestiges des anciens murs de la ville, lesquels formaient la limite. De ce point, elle suivait la rive droite de la Saône, au-dessus et le long du chemin dit des Etroits, jusque et y compris le pont de la Mulatière, et ensuite se dirigeant à l’Orient, elle se terminait au milieu du cours du Rhône, en face de la culée septentrionale du même pont, où elle avait commencé, en sorte que toute la presque île demeurait dans le rayon de l’octroi.

¹⁵⁴ AD Octroi 5

¹⁵⁵ Serin est situé à l’extrémité de la ville sur la rive gauche de la Saône, en face du quartier actuel de Vaise.

¹⁵⁶ Il s’agit des fortifications qui datent d’avant le siège.

2 – Les modifications les plus importantes entre 1800 et 1816

a – Perrache

En 1806 le maire de Lyon proposait d'étendre le rayon de l'octroi à la partie située aux murs nouvellement établis à Perrache et au pont de la Mulatière. Cette partie n'étant point comprise dans le bail passé au législateur, le produit qui en résulterait n'appartiendrait qu'à la ville¹⁵⁷. Une convention, passée le 10 septembre 1806, prévoyait que la perception de l'octroi au midi de la ville était reculée jusqu'au pont de la Mulatière. M Allemand, directeur de l'octroi, s'engageait à payer pour l'espace de temps qui restait à couvrir d'ici le 21 mars 1807, date de l'expiration du bail, la somme de 6.000 francs à titre d'abonnement en plus de la somme annuelle qu'il payait à la ville en taxe principale. Cette intégration de l'île Perrache au rayon de l'octroi paraissait justifiée dans la mesure où l'île avait toujours fait partie intégrante de la ville. Ainsi, depuis l'établissement de la perception de l'octroi à Lyon, c'est-à-dire depuis six ans, les habitants de l'île avaient bénéficié d'un avantage dont étaient privés les autres citoyens de la ville : ils ne pouvaient donc pas réclamer contre une mesure qui n'atteignait que la consommation à venir, et qui n'avait aucun effet rétroactif. Cette intégration était aussi justifiée territorialement dans la mesure où le canal dit de la Gare qui séparait le terrain Perrache de la ville de Lyon du côté de la Saône était à sec presque toute l'année par l'effet des dépôts de terre que les eaux de la Saône y laissaient successivement en se retirant, de sorte qu'il n'existait plus aucune ligne de démarcation entre la partie de la ville appelée la queue d'Ainay et qui était soumise à la perception de l'octroi, et celle qui ne l'était pas. Par ailleurs, il existait un vaste entrepôt qui n'était séparé de la ville que par le canal de la Gare. Or les voitures pouvaient le traverser sans aucun obstacle presque toute l'année, ce qui offrait des moyens de fraude d'autant plus importants qu'ils étaient aussi faciles par terre et par eau étant donné « le cours paisible de la rivière de la Saône et l'éloignement où le poste des employés se trouve de l'entrepôt »¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Michel-Antoine Perrache avait entrepris en 1768 le rattachement de l'île Moignat au territoire de la ville de Lyon. L'assèchement du bras du Rhône qui la séparait de la ville avait été commencé. A la suite de difficultés financières, Perrache fonda une société par acte sous seing privé au capital de 2.000.000 de livres. Après la mort de Perrache, la compagnie entra en sommeil. Le territoire de l'île Moignat devenue presque l'île Perrache, était alors occupé par des marécages. Cet état durait encore lorsque l'île fut vendue à la ville le 8 mars 1806 pour 300.000 francs.

¹⁵⁸ Délibération du conseil municipal du 21 juillet 1806.

Mais lors de la séance du conseil municipal du 18 mai 1811¹⁵⁹, il était fait lecture du rapport général annuel de Chappet-Vangel sur l'administration de l'octroi de Lyon. Dans ce rapport, il proposait de rejeter hors de l'enceinte soumise à l'octroi l'île Perrache car sa garde était très coûteuse et très difficile et ne produisait presque rien. Il en est de même d'ailleurs pour une partie du quartier de l'Observance.

b – L'Observance

Une autre extension de l'enceinte de l'octroi concernait les limites situées du côté de Pierre-Scize jusqu'au faubourg de Vaise. La nouvelle circonscription fut approuvée par l'arrêté du ministre des finances du 23 brumaire an XIII, mais elle fit l'objet de nombreuses contestations. Il y eût notamment une pétition des habitants de l'Observance¹⁶⁰ concernant cette nouvelle ligne de démarcation de l'enceinte de perception. Selon ces habitants, l'arrêté du préfet du 23 vendémiaire an XIII avait paralysé les propriétés qui se trouvaient entre le rocher de Pierre-Scize et le faubourg de Vaise. Leur position était telle à l'égard de l'octroi que leurs propriétés, qui avaient toujours fait partie de la ville, en étaient rejetées, sans bénéficier pour cela de l'avantage du faubourg de Vaise. Ils étaient pour ainsi dire placés entre deux guichets, ils n'étaient ni dehors, ni dans la ville et cependant ils n'avaient cessé de payer les impositions directes comme faisant partie de la ville. Ils ne pouvaient tirer aucun parti de leur bâtiment, les boutiques, les magasins restaient vides, le commerce avait fui de leur enceinte depuis l'arrêté en question, car les marchandises qui y passaient étaient désormais soumises au droit d'octroi. Le commerce s'était porté à leur détriment du côté du faubourg de Vaise et dans l'intérieur de la ville. Selon Chappet-Vangel, la seule solution pour laisser ces habitations en dehors du rayon de l'octroi serait de construire un mur de ville qui isolerait au nord et à l'ouest les clos des propriétaires du quartier de l'Observance situés dans la commune de Lyon, et où il serait fourni au pied de ce mur un chemin pour la surveillance de l'octroi. Sans de telles dispositions, une ligne considérable serait laissée à découvert où la fraude pourrait facilement se préparer. Pour les habitants, la pente était trop rapide et il ne pouvait y avoir que des sentiers étroits, donc la fraude, l'approvisionnement par la montagne, était illusoire puisqu'elle n'était pas praticable. Vu la configuration actuelle des lieux, nous ne

¹⁵⁹ Cons. mun. P.-V. des séances, t.3, p97sq.

¹⁶⁰ Pétition que l'on peut trouver dans l'arrêté du préfet du 25 juillet 1808. AD Octroi 4. Ces habitants justifiaient leur demande d'exemption par le fait qu'ils avaient en avait bénéficié sans interruption depuis 1582.

pouvons qu'être d'accord avec les habitants de l'Observance. Cependant, le préfet maintint son arrêté.

B – Le sort des banlieues

Une délibération du conseil municipal¹⁶¹ de 1810 portait que la banlieue devait être assujettie à la perception des droits d'octroi pour un tiers : en effet l'article premier prévoyait que « la banlieue de la ville de Lyon comprenant l'île de Perrache, les faubourgs de Saint-Just, Saint Irénée et la Quarantaine sera soumise à la perception de l'octroi, mais seulement pour un tiers des droits perçus sur les habitants intra muros » ; en conséquence la taxe du vin pour la banlieue aurait été de deux francs par hectolitre au lieu de six francs et toutes les autres taxes auraient été perçues avec une même déduction des deux tiers. Le conseil prévoyait que la perception devrait être faite uniquement par la voie de l'abonnement. L'abonnement n'ayant pas été possible, le conseil renonça à toute perception. Quant à la Guillotière, Vaise et la Croix-Rousse, ces communes étaient entièrement distinctes et avaient des octrois complètement indépendants de celui de Lyon. Elles seront rattachées à la ville de Lyon en 1852 par un décret du 24 mars 1852¹⁶².

Pour rendre moins avantageuse et plus rare la fraude en matière d'octroi, la loi du 28 avril 1816 permettait la création dans les communes suburbaines d'un octroi dit de « banlieue ». L'article 152 de la loi du 28 avril 1816 n'accordait cette faculté qu'aux grandes villes : « des perceptions pourront être établies dans les banlieues autour des grandes villes, afin de restreindre la fraude ; mais les recettes faites dans ces banlieues appartiendront toujours aux communes dont elles seront composées » ; ainsi, c'était les communes suburbaines qui devaient profiter des recettes de ces octrois de banlieue. On a ici une sorte d'intéressement des communes suburbaines, en échange d'un meilleur contrôle des entrepôts potentiels de fraude. Auparavant, les villes pouvaient demander à établir des perceptions dans les communes de leur banlieue, le préfet devant alors convoquer les conseils municipaux de ces communes pour délibérer sur la réunion ou autre moyen de garantir la perception des droits d'octroi établis ou à établir¹⁶³. Les banlieues et dépendances des bourgs, villes et villages, lorsqu'elles ne formaient qu'un même territoire, paraissaient d'après une instruction ministérielle du 25

¹⁶¹ Délibération du conseil municipal du 19 janvier 1810. Cons. mun. P.-V. des séances, t. 3, p532.

¹⁶² En même temps Villeurbanne, Bron, Vaulx et Vénissieux seront rattachés au département du Rhône.

¹⁶³ Article 10 du décret du 17 mai 1809.

septembre 1809, devoir être assujetties aux mêmes droits que les bourgs, villes et villages eux-mêmes. Cependant, il était des cas où ces droits devaient être modifiés et même où il n'y avait pas lieu de les percevoir. En théorie, l'application des droits d'octroi, établis dans une commune, à la portion d'un autre territoire, devait avoir lieu lorsque cette portion participait aux avantages de la commune imposée ou qu'une partie de la consommation qui y avait lieu était faite par les habitants de cette commune et par conséquent à son détriment, ou bien encore lorsque les localités étaient telles que l'on ne pouvait assurer le recouvrement du droit que par ce moyen. Dans ces différentes hypothèses, il était d'autant plus important de bien motiver l'extension du droit dans la mesure où cette extension ne pouvait être autorisée que par de très fortes considérations.

§ 2 – Les moyens matériels de la délimitation

A – Les bureaux de déclaration et de perception

1 – Leur situation géographique

Sur les limites de l'octroi devaient être établis huit bureaux, dont le nombre rapidement augmenté fut bientôt de douze, sans compter les postes intermédiaires¹⁶⁴ et les postes d'observation¹⁶⁵. Le tout formait trois groupes qui correspondaient aux trois divisions de l'Ouest, du Midi et du Nord. Division de l'Ouest : barrière de Vaise, barrière de Saint-Just, barrière de Saint-Georges. Division du Midi : Port d'Ainay, Pont de la Gare des Travaux Perrache, barrière de Perrache, Pont de la Guillotière, Port des Cordeliers. Division du Nord : Barrière Saint-Clair, barrière de la Croix-Rousse, barrière de Serin, Pont-Morand. Chaque bureau possédait des receveurs, vérificateurs et préposés. Concernant les bureaux pour les objets arrivant par mer, il s'agissait du port d'Ainay pour ceux entrant dans la ville en

¹⁶⁴ Il existait trois postes de renvoi sur la montagne de Fourvière aux issues de chacun des chemins de traverse, et trois sur la montagne de la Croix-Rousse, aux issues des chemin des Carmélites, de la Tourette et de la Butte. Les postes étaient fermés pendant la nuit et, en aucun cas, les marchandises sujettes à la taxe ne pouvaient être introduites dans la ville par cette voie.

¹⁶⁵ Ils étaient quatre : un au pont de la Gare, un au pied du chemin du Greillon sous le rocher Pierre-Scize, poste destiné à empêcher toute fraude qui pourrait se produire en évitant la barrière de Vaise, et en la contournant par le chemin du Greillon, enfin, deux sur la Saône, établis à l'entrée de la commune, en amont et en aval, sur deux bateaux amarrés, appelés « pataches ».

remontant la Saône, du bureau de Serin pour ceux descendant la Saône, des bureaux de Saint-Clair et Perrache pour ceux descendant ou remontant le Rhône et du bureau du pont Morand. Le bureau situé au port des Cordeliers était supprimé par un arrêté du maire du 4 août 1807, en raison du défaut de logement et dans la mesure où les employés qui en faisaient le service étaient réunis au bureau du pont Morand. Le poste des Cordeliers n'existait pas autrefois et en le supprimant et en le transférant, l'administration pensait pouvoir obtenir les mêmes résultats dans le service et l'économie des frais d'une location et d'un bureau.

2 – Les horaires d'ouverture

Les barrières étaient ouvertes le matin et fermées le soir aux horaires suivants :

Vendémiaire : de 5h30 à 19h30

Frimaire, Nivôse et Pluviôse : de 6h à 19h

Ventôse : de 5h30 à 19h30

Germinal : de 5h à 20h

Floréal : de 4h30 à 20h30

Prairial, Messidor et Thermidor : de 4h à 21h

Fructidor et jours complémentaires : de 4h30 à 20h30

En dehors des heures fixées, aucune perception des droits d'octroi ne pouvait être faite si ce n'est dans des cas exceptionnels. Ainsi, les barrières étaient ouvertes à toute heure aux individus à pieds ou à cheval qui se présentaient pour entrer en ville, à condition qu'ils ne soient pas porteurs de marchandises, même non sujettes aux octrois. Par ailleurs, les voitures des particuliers, « celles appelées carrioles », pouvaient également entrer en ville à toute heure, à condition que les conducteurs les laissent visiter. Lorsque les voitures arrivaient après l'heure de fermeture des barrières, elles ne pouvaient entrer que si les marchandises et autres objets passibles du droit d'octroi étaient déposés pour que les droits soient acquittés le lendemain.

B – Les poteaux

Les limites du territoire auquel s'étendait la perception devaient être indiquées par des poteaux, portant cette inscription : « octroi de Lyon ». Cette disposition était prescrite par l'article 26 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 et était une mesure d'ordre public et de police générale qui ne devait dès lors comporter d'exception. La délimitation précise des

limites de l'octroi, l'indication des points où étaient placés les poteaux et, s'il y a lieu, celle des routes et abords que le conducteur devaient suivre, étaient des dispositions spéciales que le conseil municipal devait établir dans les projets de règlement qu'il votait (Article 147 de la loi du 28 avril 1816). Le règlement de 1812 comprenait 17 poteaux. Le premier poteau était placé à l'extrémité de l'île Perrache, entre le Rhône et la chaussée ; le deuxième, à la porte de la Guillotière, à l'extrémité orientale du pont ; le troisième, à la porte du pont Morand, sur la culée de la rive gauche du fleuve ; le quatrième, à la porte Saint-Clair ; le cinquième, à la porte de la Croix-Rousse ; le sixième, à la barrière des Chartreux ; le septième, à la porte de Serin ; le huitième, sur la patache ou poste d'observation établi sur la Saône entre les portes de Serin et de Vaise ; le neuvième, à la porte de Vaise ; le dixième, au pied qui descend de la montagne au rocher de Pierre-Scize, vers la fontaine, à l'angle de l'enclos du sieur Chinard ; le onzième, à la porte pratiquée dans le nouveau mur et qui du même chemin conduit à la partie supérieure du rocher de Pierre-Scize ; les douzième et treizième, aux deux issues de Fourvière, sur le chemin dit de Ronde, en face des barrières de renvoi, à côté des roulottes d'employés, en attendant que la clôture de la ville soit achevée dans cette partie ; le quatorzième, à la porte Saint-Just ; le quinzième, à la porte Saint-Georges ; le seizième, au bord de la rivière de Saône, au-dessous de cette porte ; le dix-septième, au bord de la même rivière, sur la rive gauche et en face.

Section 3 – La classification des biens

§ 1 – Les biens consommés dans la ville

Concernant les produits destinés à la consommation locale, certains provenaient de l'extérieur, d'autres étaient fabriqués sur place. S'il était facile d'imposer les premiers lors de leur entrée en ville, il était plus difficile de saisir les seconds.

A – Les produits provenant de l'extérieur

Il n'existait pas de difficulté particulière pour ce type de produits ; tout objet compris au tarif et destiné à la consommation locale devait acquitter les taxes d'octroi qui lui étaient applicables.

B – Les produits fabriqués dans la ville

L’octroi frappant toutes les consommations faites à l’intérieur de la ville, les objets qui étaient fabriqués à l’intérieur étaient, au moment de leur production, dans la même situation que les objets provenant de l’extérieur, au moment de l’introduction.

1 – Les particuliers

L’article 11 de l’arrêté du préfet du 11 messidor an VIII disposait que « les propriétaires ou fermiers des vignes situés dans l’enceinte, seront tenus chaque année de faire, dans les vingt-quatre heures après la dépouille de leurs vignes, au bureau de recette le plus voisin, la déclaration de la quantité de vin à laquelle ils évaluent leurs récoltes, et d’en acquitter le droit, savoir, un tiers dans trois mois, un tiers dans six mois, un tiers dans neuf mois, après la déclaration »¹⁶⁶. Les droits qui frappaient ces objets étaient les mêmes que ceux qui frappaient les objets provenant de l’extérieur. Ils étaient donc en principe soumis au droit commun, cependant l’accomplissement des formalités prévues était particulièrement gênant pour les intéressés et les recherches, vexatoires, car effectuées dans le domicile privé, ou même impossibles. Par conséquent, les perceptions de ce genre furent abandonnées car le produit qu’elles auraient pu rapporter n’aurait pas été proportionné aux pertes de temps qu’elles occasionnaient. Ainsi, l’arrêté du préfet du 24 pluviôse an X prévoyait que « les propriétaires de vignes dans l’intérieur de la ville, sont dispensés de toute déclaration quelconque, et leur récolte définitivement exempte de toute espèce de taxe relative à l’octroi »¹⁶⁷. Cependant, ces exemptions durent être abandonnées. En effet, l’article 49 du décret du 17 mai 1809 indiquait : « Devront également être déclarés et seront passibles des droits, les objets compris au tarif qui seront fabriqués, préparés ou récoltés dans l’intérieur de leur commune [...] ». De nombreuses réclamations de propriétaires de vignobles intra muros ou compris dans la ligne intérieure de l’octroi subsistèrent. En 1814, ces propriétaires étaient poursuivis par la régie des droits réunis pour le paiement des droits d’octroi sur les vins récoltés en 1813. A plusieurs reprises le conseil municipal avait émis des vœux afin de faire obtenir aux propriétaires de vignobles la continuation de l’affranchissement. Mais le gouvernement n’approuva jamais les délibérations du conseil municipal à ce sujet. C’est seulement dans une délibération du 7

¹⁶⁶ Almanach 1800-1801, p. 193.

¹⁶⁷ Almanach 1803, p. 161.

octobre 1814 que le conseil municipal décidait qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur les réclamations des propriétaires intra muros.

2 – Les professionnels

Deux systèmes pouvaient être employés : l'exercice et l'abonnement. L'exercice correspondait à un contrôle permanent de la production des industriels ou artisans qui y étaient soumis. L'abonnement correspondait à un forfait pour le paiement des droits sur les articles du tarif fabriqués à l'intérieur. Ce qui caractérisait cette sorte d'abonnement, c'était qu'il n'était pas individuel ; il s'agissait d'un traité passé avec toute une catégorie de redevables, toute une corporation. Pour pouvoir être conclu, l'abonnement devait comprendre toute la corporation, il fallait que l'unanimité des redevables soit d'accord. Le régime de l'abonnement n'était obligatoire ni pour l'administration, ni pour la corporation, les deux parties devaient se mettre d'accord. Le traité était passé par le maire après autorisation du conseil municipal. La redevance devait représenter à peu près le montant des droits qui auraient été effectivement perçus. Il était en fait déterminé par rapport aux statistiques de l'octroi des années précédentes. L'avantage de l'abonnement pour les contractants résidait dans les simplifications qu'il entraînait. En l'an IX, les brasseurs avaient proposé un abonnement annuel de 9.800 francs¹⁶⁸. Mais cette offre avait été repoussée car trop faible. En effet, pour une année, le droit produisait en réalité une somme d'environ 36.000 francs. Mais l'incertitude règne sur le produit exact de cette taxe.

Pour les brasseurs lyonnais, c'était donc le système de l'exercice qui s'appliquait : l'arrêté du 19 messidor an VIII obligeait les brasseurs à déclarer à l'avance leur production annuelle, et à acquitter des taxes équivalentes aux taxes d'entrée, par paiements trimestriels. Dès la fin de l'an VIII, les brasseurs rédigèrent une pétition demandant l'autorisation de déclarer la production à la fin de chaque trimestre et non plus d'avance, ou de payer un abonnement de 600 livres par an, ce qui aurait constitué une diminution importante puisque la bière était taxée à raison de 4 francs par année. Ils voulaient enfin bénéficier du transit pour leurs exportations. Ce dernier vœu leur fut accordé par un arrêté du 18 fructidor an VIII. Concernant les autres souhaits des brasseurs, ils ne furent réglés qu'après plusieurs années d'incertitude.

¹⁶⁸ AD Octroi 4

Grâce à un courrier du commissaire du gouvernement Chouly au préfet daté du 23 thermidor an X¹⁶⁹, on apprend que « la douceur et les moyens employés jusqu'ici avec les brasseurs n'ont produit d'autre effet que d'accroître leur résistance : elle a été telle que pendant près de deux ans ils sont parvenus à se soustraire à l'impôt. Il est temps de vaincre une opposition d'un aussi mauvais exemple et dont les conséquences ont été si préjudiciables aux intérêts de la ville ». La régie de l'octroi proposait des dispositions pour assurer l'exécution du règlement sur la bière. Elle proposait que les chaudières et brassins soient jaugés, leur contenance étant constatée par un procès-verbal des employés de l'octroi, en présence du brasseur qui devrait le signer. Le brasseur devait être assujéti à venir au bureau général de la régie toutes les fois qu'il vendait de la bière, soit pour la consommation intérieure, soit pour le dehors. Si c'était pour l'intérieur, les droits étaient acquittés de suite et il lui était délivré un laissez-passer, lequel indiquait le nom et la demeure du consommateur et si c'était pour le dehors, on lui délivrait un bulletin de sortie.

L'arrêté du préfet du 11 prairial an X fixait un régime très contraignant. Les brasseurs devaient déclarer le nombre de chaudières ou brassins qu'ils possédaient avec l'indication des numéros de chacun. « Cette déclaration sera renouvelée, toutes les fois que les brasseurs se proposeront de mettre le feu, en indiquant, vingt-quatre heures à l'avance, l'heure d'allumer et d'entonner, ce qui ne pourra se faire qu'en présence des préposés de la régie, qui leur en délivreront acte. Les préposés tiendront registre du nombre et de la capacité des tonneaux, qu'ils numérotent et marqueront à mesure qu'ils seront remplis. Il est défendu aux brasseurs d'en vendre au détail, et d'en souffrir l'enlèvement, avant que le droit en ait été acquitté ou qu'ils aient justifié d'un bulletin de transit pour les pièces manquantes ». Les préposés pouvaient faire à tout moment du jour des visites chez les brasseurs. L'arrêté avait soulevé les protestations des cinq brasseurs de la ville. Parmi leurs griefs, ils faisaient observer qu'il était injuste de taxer la quantité entonnée dans la mesure où après l'entonnement on mettait la bière à « purger », et il se perdait durant cette opération un quart parfois un tiers du tonneau. Par ailleurs l'heure d'entonner ne pouvait être prévue avec exactitude¹⁷⁰. Par conséquent, après une courte période d'essai, on revint au régime de l'ancienne régie Ricard. Le préfet prit un nouvel arrêté le 26 prairial an XI dans lequel il reprenait les grandes lignes de l'arrêté du 11 prairial an X tout en accordant aux brasseurs un abattement de 15% sur les quantités entonnées pour déchet et évaporation. Les brasseurs demandèrent des essais officiels qui

¹⁶⁹ AD Octroi 4

¹⁷⁰ AD Octroi 4

montrèrent une perte de plus de 30%, mais visiblement, les essais avaient été faussés par des évaporations forcées, des coulages exagérés, etc.

La loi du 29 novembre 1808 accorda finalement une déduction de 20% pour la bière qui aura été tenue en ébullition pendant vingt-quatre heures au moins, et une déduction de 15% pour les autres.

§ 2 – Les biens non consommés dans la ville

Tout objet compris au tarif de l’octroi ne devait pas nécessairement acquitter la taxe exigible, au moment même de son introduction. Il pouvait traverser la ville dans toute son étendue et même y séjourner, à la condition que le conducteur en ait fait la déclaration et se soit muni d’un permis de passe-debout ou de transit. Ces deux formalités avaient pour but de mettre en échec la fraude que rendrait possible la traversée de la ville par des denrées soumises aux droits. Si le conducteur des denrées ne s’arrêtait pas en ville, il remplissait les conditions du passe-debout ; s’il devait séjourner dans le périmètre de l’octroi, il relevait alors du système du transit.

A – Le passe-debout

Le passe-debout, appelé aussi transit journalier, était régi par l’article 37 de l’ordonnance du 9 décembre 1814. Lorsqu’un conducteur d’objets soumis aux droits voulait traverser un lieu sujet aux droits d’octroi, ou y séjourner moins de vingt-quatre heures, il était tenu d’en faire la déclaration au bureau d’entrée, conformément aux prescriptions de l’article 28 de l’ordonnance de 1814. Il lui était alors délivré un permis de passe-debout, moyennant le cautionnement ou la consignation des droits. La restitution des sommes consignées, ainsi que la libération de la caution, s’opéraient au bureau de sortie. Lorsqu’il était possible de faire escorter les chargements tout au long de la traversée de la ville, le conducteur était dispensé de la consignation ou du cautionnement des droits, mais il n’en était pas moins tenu de se munir, même dans ce cas, d’un permis de passe-debout.

En cas de soustraction ou de décharge frauduleuse pendant la durée du passe-debout, la saisie réelle des objets déchargés, ou la confiscation de la valeur estimative des objets soustraits pouvait être prononcée, conformément à l’article 65 du décret du 17 mai 1809.

B – Le transit à délai

Si les objets introduits sur une déclaration de passe-debout devaient séjourner au-delà de vingt-quatre heures dans la ville, le conducteur était tenu de faire dans ce délai et avant le déchargement une déclaration de transit. Il devait indiquer dans cette déclaration l'endroit où les objets seraient entreposés. Les objets déclarés en transit devaient être représentés à toute réquisition des employés et la consignation ou le cautionnement auquel ils avaient donné lieu était maintenu pendant toute la durée du séjour, qui était réglée au niveau local. Ainsi à Lyon, la durée du séjour était limitée à trois jours. Le transit à délai était pourvu de nombreux avantages : il offrait des moyens de répression contre la fraude, il accroissait non seulement le revenu de la commune mais encore il diminuait les frais de surveillance, et il facilitait le commerce en général en le préservant de toute crainte contre des mélanges frauduleux.

Dans un arrêté du 11 frimaire an IX, le préfet modifiait les dispositions sur la sortie des marchandises en transit : celles-ci pouvaient désormais sortir jusqu'au déclin du jour alors qu'auparavant la sortie ne pouvait s'effectuer que jusqu'au coucher du soleil.

Un arrêté du préfet du 13 prairial an XII doublait la rétribution exigée des négociants qui déclaraient en transit des marchandises soumises à l'octroi de la ville de Lyon, à titre d'indemnité des frais de bureau du transit établi pour faciliter les opérations commerciales. Or tout droit établi sur le transit était contraire aux principes constitutifs de l'octroi. Par des rétributions trop fortes, même si elles étaient perçues à titre d'indemnité ou de remboursement, on imposait et on entravait bien réellement le commerce et l'industrie. Cependant, le transit nécessitait à l'administration de l'octroi des dépenses qu'il n'était pas juste de laisser à sa charge. Elle pouvait donc en exiger le remboursement, à condition que le mode et le taux en soient réglés de manière exacte. Par conséquent un arrêté du ministre des finances du 10 janvier 1809 prévoyait que les droits d'octroi sur le transit étaient supprimés. Par ailleurs, toute rétribution trop forte du service était modifiée. Enfin, les frais que le transit faisait supporter à l'administration de l'octroi lui étaient remboursés par les transitants. Le remboursement pour chaque bulletin d'entrée, de mouvement et de sortie ne pouvait pas excéder cinq centimes. Ainsi, dans son arrêté du 9 février 1809, le maire de Lyon réduisait à cinq centimes le prix de tous les bulletins de transit et de passe-debout. Concernant les consignations pour le transit, nous pouvons donner comme exemple l'état annuel du 1^{er}

germinal an X au 30 ventôse an XI¹⁷¹. Il était entré pendant cet intervalle par la voie du transit à délai les quantités suivantes :

Vin de France	26.777 hectolitres
Vin étranger	864 hectolitres
Eau de vie et liqueur	23.261 hectolitres
Alcools	14.035 hectolitres

En établissant le montant des consignations annuelles d'après celui des droits sur ces quantités on aurait une somme de 595.200 francs.

Le passe-debout et le transit à délai permettaient aux marchandises de demeurer exemptes du droit. Cependant, les formalités qu'ils nécessitaient étaient très gênantes pour le commerce. Il aurait été beaucoup plus simple de faire payer ou consigner les droits lors de l'entrée dans la ville, sans déclaration préalable au bureau général, mais un tel système n'a pas été adopté.

C – L'entrepôt

Le commerce d'entrepôt correspondait à un pur commerce, non lié aux fabrications ; il s'agissait d'un « simple transfert de matières plus ou moins ouvrées sans transformations ; c'est l'exploitation d'une position géographique et commerciale »¹⁷². C'était la faculté laissée à toute personne de préparer, fabriquer, ou introduire dans la ville, avec le crédit des droits, des marchandises comprises au tarif de l'octroi et qui, en principe, n'étaient pas destinées à la consommation locale. Les droits n'étaient exigibles qu'au moment de la sortie du local (appelé également entrepôt) à destination de l'intérieur de la ville ; lorsque la sortie était à destination de l'extérieur, l'exonération devenait définitive. Il revenait aux règlements locaux de désigner les objets pour lesquels la faculté de l'entrepôt était concédée, de même que les quantités à introduire pour être admis et bénéficier du crédit des droits. Mais ces règlements, en ce qui concerne les objets imposés en même temps au profit de l'Etat et des communes, devaient être conformes aux lois et règlements relatifs aux différents droits imposés au profit du Trésor.

¹⁷¹ Ad Octroi 5

¹⁷² Pierre CAYEZ, « L'industrialisation lyonnaise au XIXème siècle... », p. 23.

1 – Les types d'entrepôt

Deux types d'entrepôts existaient. L'entrepôt réel correspondait au dépôt de marchandises admises dans le périmètre de l'octroi avec le crédit des droits, dans un magasin public, sous la garde d'un conservateur ou sous la garantie de l'administration de l'octroi. Les objets ainsi entreposés étaient, après avoir été vérifiés et marqués, inscrits sur un registre à souche dont un récépissé était remis à l'entrepositaire. L'entreposage de marchandises faisait l'objet de l'apposition de « plombs » qui étaient une garantie de non-ouverture des ballots, caisses, malles, etc. Les entrepôts réels devaient être accessibles en tout temps aux employés de la régie de l'octroi ainsi qu'aux propriétaires des marchandises, qui étaient eux-mêmes chargés de veiller à leur conservation. Si le propriétaire n'effectuait pas cette démarche, le conservateur lui était subrogé et les frais de conservation et d'entretien étaient alors remboursés à l'administration de l'octroi. L'entrepôt était placé sous la surveillance immédiate de l'octroi qui était en conséquence responsable des altérations ou des avaries qui pouvaient subvenir aux marchandises entreposées du fait de ses préposés. Mais, en aucun cas l'administration de l'octroi ne pouvait se voir reprocher les coupages, pertes ou avaries ayant pour cause le séjour en magasin, la nature des marchandises, la mauvaise qualité des récipients ou encore la survenance d'accidents de force majeure. Si, suite au dépérissement, la valeur des objets entreposés n'excédait pas la moitié en plus des sommes dues pour frais d'entretien, de transport et de magasinage, le propriétaire était dans l'obligation de les retirer. Pour retirer de l'entrepôt les marchandises qui y avaient été admises, l'entrepositaire était obligé de produire le récépissé qui lui avait été remis lors de l'entrée des objets. Il devait déclarer les objets qu'il souhaitait retirer et en donner la décharge au conservateur. Enfin, il était tenu de s'acquitter immédiatement des droits si les objets étaient destinés à la consommation locale. Sinon, il devait se munir d'un certificat qu'il s'engageait à rapporter dans les délais prévus après avoir accompagné les objets jusqu'à leur sortie. Ce certificat était revêtu d'une attestation de sortie qui y avait été apposée par les préposés de service aux barrières.

L'entrepôt fictif correspondait à l'admission avec crédit des droits dans les magasins, caves et domiciles particuliers, de marchandises comprises au tarif de l'octroi. En pratique, toute personne qui voulait entreposer fictivement des marchandises sujettes au droit était tenue, après en avoir fait la déclaration préalable au bureau de l'octroi, et s'être engagée à acquitter les droits sur les manquants reconnus à son compte, de désigner les locaux où étaient déposés les objets admis avec le crédit des droits. Dans le but de prévenir la fraude, l'article 90 de

l'instruction ministérielle du 25 septembre 1809 interdisait toute communication entre l'entrepôt fictif et les habitations voisines. Les préposés de l'octroi tenaient un compte d'entrée et de sortie des marchandises entreposées. A cet effet, l'article 44 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 leur donnait le droit de faire à domicile, dans les magasins, chantiers, caves et celliers des entrepositaires toutes les vérifications nécessaires pour reconnaître les objets entreposés, les restes en magasin, et d'établir le décompte des droits dus sur les objets pour lesquels il n'était pas représenté de certificat de sortie. Ces droits devaient être acquittés immédiatement par les entrepositaires.

2 – L'établissement d'un entrepôt exclusif pour les liquides, et son insuccès

Dès l'an XI se posa la question de savoir s'il valait mieux exclure les entrepôts extra muros ou établir intra muros un entrepôt général. Il était nécessaire de protéger le commerce de commission et donc de ne pas exclure de la ville les entrepôts. Mais le fait d'établir un entrepôt général permettait au commerce d'avoir assez de latitude et de liberté tout en conciliant les avantages de ce commerce d'entrepôt avec ceux de l'octroi. Un entrepôt général et exclusif des liquides en transit à délai, soumis à la taxe de l'octroi, était établi par arrêté du 21 messidor an XII, approuvé par le ministre des finances par son arrêté du 17 fructidor an XII. Cet entrepôt était établi rue Sainte-Hélène afin de recevoir les vins, bières, liqueurs, eaux-de-vie et alcools en transit à délai, soumis à la taxe de l'octroi et empruntant le passage de la ville. L'entrepôt avait été établi contre l'avis de la majeure partie des négociants de la ville, et il se forma rapidement entre eux une sorte de ligue dont le but était de rendre cet établissement onéreux pour les entrepreneurs. Par conséquent, pendant longtemps, rien n'a été entreposé dans l'entrepôt. En avril 1806 cependant, 900 hectolitres de liquides y étaient entreposés. Mais ces résultats étaient médiocres. L'entrepôt des liquides avait presque entièrement détruit le commerce de commission des eaux de vie et esprit de vin, qui était une branche d'industrie importante pour la ville de Lyon. Depuis l'établissement de cet entrepôt, le commerce de commission s'était établi dans d'autres villes et hors de l'enceinte de la ville de Lyon¹⁷³ et avait entraîné avec lui tous les agents occupés à la manutention et au mouvement de ce genre de commerce, tels que charretiers, voituriers de terre et d'eau, tonneliers, et bien d'autres encore. Il en résultait une diminution de perception sur les objets

¹⁷³ Selon M Charasson, le commerce est « devenu l'apanage des maisons de commission des villes environnantes au détriment du commerce de la ville de Lyon ». Cons. mun. P.-V. des séances, 11 juillet 1806, t. 2, p92.

de consommation passibles de l'octroi. En effet, dans la mesure où il donnait lieu à des frais plus importants que ceux perçus dans les entrepôts particuliers, il en résultait que les esprits et eaux de vie de passage ne pouvaient pas supporter ces frais exorbitants et prenaient une autre direction pour les éviter. De plus, cet entrepôt rendait inutile et déserts les vastes magasins qui étaient utilisés auparavant comme des entrepôts particuliers. Il s'agissait donc d'un préjudice considérable pour le commerce sans pour autant que ceux qui avaient obtenu le privilège de l'entrepôt exclusif, MM Regard frères et Moze, en tirent un gros avantage.

Se rendant compte de ces nombreux effets dévastateurs, le conseil municipal, dans sa délibération du 11 juillet 1806¹⁷⁴, avait adressé des réclamations à l'Empereur afin d'obtenir la suppression de l'entrepôt des liquides, pour qu'il puisse être remplacé par la faculté de l'entrepôt particulier et libre ; « un entrepôt exclusif pour les liquides en transit est [...] destructif du commerce de commission en général et n'est avantageux qu'au privilégié au détriment des intérêts de la commune et de toutes les maisons de commission ».

Le ministre de l'Intérieur, dans sa lettre du 3 pluviôse an VIII proposait une faculté illimitée d'entrepôt, même sans consignation et sans aucune espèce de garantie. Le conseil municipal avait demandé un délai fixe de trois mois et qu'on oblige les entreposeurs à donner, par tous types de sûretés, une garantie préalable de droits. Dans un arrêté du 24 pluviôse an VIII approuvé par le Préfet, le conseil établit le délai à un mois.

Le maire exposait au préfet en juin 1807 son projet de faire passer sous l'administration directe de la commune l'entrepôt général des liquides en transit établi à Lyon. Une telle mesure était judicieuse. En effet, avec l'entrepôt général à la tête duquel se trouvait un directeur qui était lui aussi commerçant, les négociants qui y entreposaient leurs marchandises craignaient de voir leurs opérations dévoilées et leurs correspondants connus. Si la ville de Lyon devenait propriétaire, cet argument cesserait. L'entrepôt général fonctionnait de fait très mal. Entre 1807 et les années précédentes, la différence en moins de liquides entreposés était d'environ 30.000 hectolitres. En 1808, cette différence s'était encore accrue de plus de 2.000 hectolitres.

¹⁷⁴ Cons. mun. P.-V. des séances, t.2, p. 87 sq.

3 – La reprise de l'entrepôt général par la ville et la possibilité de création d'entrepôts à domicile

Par un décret du ministre de l'Intérieur du 3 août 1808, le maire fut autorisé à acquérir au nom de la ville de Lyon moyennant la somme de 100.000 francs le privilège exclusif de l'entrepôt des liquides en transit et les hangars, terrains et ustensiles employés à l'exploitation du privilège. Mais la ville ne s'était toujours pas libérée du prix de son acquisition en mars 1809. Dès lors, elle n'avait pas encore pu prendre possession des lieux et du privilège. Le conseil municipal décidait alors le 25 mars 1809 d'accorder aux négociants qui voudraient avoir des entrepôts particuliers la faculté de les construire sur des portions de terrains. Ces négociants pouvaient y entreposer les liquides en transit. Mais l'entrepôt de toute autre marchandise était interdit. Le droit à percevoir au bénéfice de la ville, soit pour les frais de la régie de l'entrepôt, soit au titre de la location de l'emplacement utilisé par la ville, était le même pour toutes les sortes de liquides, qu'ils soient entreposés dans les magasins particuliers ou au dépôt commun. Le droit était fixé pour un mois et correspondait à 0,80 francs pour une pièce de 7 hectolitres et plus, 0,60 francs pour une pièce de 5 à 7 hectolitres, 0,50 francs pour une pièce de 3 à 5 hectolitres, 0,40 francs pour une pièce de 2 à 3 hectolitres, 0,30 francs pour une pièce de 1 à 2 hectolitres et 0,20 francs pour chaque baril, caisse ou panier. Tout mois commencé était réputé fini, donc à régler. Le conseil municipal dans sa délibération du 5 mai 1809¹⁷⁵ autorisait le paiement du demi mois et diminuait le tarif des biens entreposés. Désormais, les droits étaient fixés pour un mois à 60 centimes pour les pièces de 7 hectolitres et plus, 50 centimes pour celles de 5 à 7 hectolitres, 40 centimes pour celles de 3 à 5 hectolitres, 30 centimes pour celles de 2 à 3 hectolitres, 25 centimes pour celles de 1 à 2 hectolitres et 15 centimes pour chaque baril, caisse ou panier. Le fait de fixer la perception des droits d'entrepôt par quinzaine au lieu de l'être par mois permettait aux négociants qui n'utilisaient l'entrepôt que pendant une durée inférieure à quinze jours de n'être assujettis à payer que la moitié de la taxe.

¹⁷⁵ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 2, p 450.

4 – Le choix final en faveur des entrepôts à domicile

En 1811, on proposait de transférer l'entrepôt des liquides appartenant à la ville à l'Arsenal car le terrain était trop circonscrit¹⁷⁶ et la majeure partie du sol était à découvert. Par conséquent les liquides entreposés subissaient les intempéries et les trop fortes chaleurs, ils étaient menacés d'un dépérissement total. Les négociants faisant le commerce des liquides avaient fait une pétition indiquant la nécessité de les mettre dans le cas de ne pas voir dépérir leurs marchandises faute d'un abri convenable. En 1813, les banquiers, propriétaires et commerçants de Lyon demandaient au gouvernement l'établissement d'un entrepôt où toutes les marchandises étrangères et non prohibées, seraient déposées en exemption de tous droits pendant une année, les droits n'étant perçus qu'au moment où elles seraient versées dans l'intérieur de la France. Pour les marchandises renvoyées à l'étranger, celles-ci sortiraient de l'entrepôt en exemption de droits. Selon la chambre de commerce de Lyon, un tel système permettrait de verser « 50 ou 60 millions de plus chaque année dans la balance du commerce de la France »¹⁷⁷. Un entrepôt en franchise permettrait de pouvoir proposer un grand nombre de denrées sans que le prix en soit trop surélevé du fait de taxes d'entrepôt. Le produit pécuniaire de l'entrepôt général pour l'année 1811 s'élevait à 17.089,50 francs. En 1813, la demande des commerçants de Lyon d'un entrepôt général avec une année d'exemption de tous droits, conduisait finalement à substituer les entrepôts à domicile à l'entrepôt général.

Section 4 – Le problème de la fraude

La fraude semblait s'être particulièrement développée sous la régie Dareste et Isnard. Le 6 floréal an XI, le conseiller Français de Nantes écrivait que « la fraude qui se commet sur l'octroi de Lyon ne peut-être estimée au-dessous de 25% ». Ces paroles semblent alarmistes, il faut cependant admettre que la fraude a toujours existé, ainsi que les tentatives pour la réduire.

¹⁷⁶ Il est fait état en 1810 de 600 pièces de vin qui sont dans le port d'Ainay et qui ne trouvent pas de place à l'entrepôt. Le maire a donc passé un bail provisoire avec un dénommé Saunier, pour la location d'un emplacement adjacent à l'entrepôt. L'emplacement est dépourvu de toiture mais dans la mesure où la ville ne veut pas faire la dépense d'une toiture en maçonnerie sur un terrain qui ne lui appartient pas, elle met en place une simple tenture en toile. AD Octroi 5.

¹⁷⁷ Mémoire sur l'établissement d'un entrepôt en franchise de droits dans la ville de Lyon, par la chambre de commerce de la même ville, Lyon, imprimerie Bruyset aîné, 1815 ?, p. 1.

§ 1 – *Les acteurs des fraudes*

Tandis que Paris avait fait ériger un mur d’octroi pour contrer la fraude, Lyon ne disposait pas d’un tel rempart, même si certains lieux étaient déjà pourvus d’un mur d’enceinte. Dès l’an IX, Jean Guerre¹⁷⁸ estimait qu’en raison de la fraude il fallait soit conserver l’octroi et rejeter un mode qui le ruinerait, soit renoncer à l’octroi et établir un impôt direct capable de produire 800 000 à 900 000 francs.

A – Des professions plus susceptibles que d’autres de frauder

1 – Les militaires récalcitrants à acquitter les droits d’octroi

De nombreux documents indiquent que les militaires s’arrangeaient le plus souvent pour ne pas payer les droits d’octroi, en général en passant en force et en menaçant les employés de l’octroi. Ainsi, le 2 frimaire XII, le commissaire près l’octroi avertissait le préfet du département du Rhône de ce que la veille, six militaires avaient refusé d’acquitter au bureau de Saint Clair les droits de 14 kilogrammes de viande qu’ils avaient introduit dans la ville. L’employé n’ayant pu les déterminer à payer, il avait exigé du Caporal qu’il lui donne une note avec son nom, le numéro de son régiment et celui de sa compagnie. Dans une lettre du 19 vendémiaire an XII adressée par le commissaire près l’octroi au préfet, on apprend que quelques militaires, sans égard pour les observations qui leur avaient été faites par leur général commandant la division, s’étaient présentés en force aux barrières et notamment à Serin, et avaient répondu à l’injonction de payer qu’« ils s’y refusaient absolument, qu’ils ne reconnaissaient d’autorité que leurs chefs et qu’ils étaient les plus forts ; ce qu’ils ont en effet démontré en passant outre avec leurs provisions soustraites aux droits ». Ces fraudes des militaires provoquaient d’énormes pertes pour l’octroi dans la mesure où elles concernaient des quantités de denrées importantes et où il était impossible par la suite de récupérer les droits dus en sanctionnant les militaires. Les fraudes les plus importantes effectuées par les militaires semblaient se produire au bureau de Serin, ce bureau étant celui qui voyait passer les quantités de denrées les plus importantes. Dans une autre affaire datée du 3 ventôse an XI, les préposés à la perception des droits d’octroi au bureau de Serin avaient arrêté un homme

¹⁷⁸ BM Fonds Coste, J. GUERRE, « Réponse de la régie de l’octroi... », p. 14.

portant 19 à 20 litres de vin ; cet homme était accompagné d'un cavalier du troisième régiment qui s'était refusé à acquitter les droits sous prétexte que le vin était destiné à ses camarades dont plusieurs introduisaient en même temps chacun quatre bouteilles, et avaient maltraité grièvement un employé qui s'opposait à cette introduction. Suite à cette rixe, les cavaliers avaient menacé les employés d'aller en force à leur bureau pour les maltraiter.

La fraude était d'autant plus importante que la perception de l'octroi n'était pas du tout soutenue par la force armée. Or l'expérience avait montré que la présence d'un militaire en imposait plus qu'une brigade d'employés de l'octroi. Cela était certainement dû au fait que celui qui frappait un soldat ne pouvait pas compter sur l'impunité dont il était presque assuré lorsqu'il avait maltraité les préposés. Dans de tels cas, l'autorité militaire était plus efficace que l'autorité judiciaire. Ainsi, le préfet écrivait le 20 germinal an XII au commissaire général et au commandant de la place pour prendre des mesures propres à prévenir les agressions commises par les fraudeurs. Mais les militaires étaient très récalcitrants. En germinal an XII, le régisseur avait demandé au préfet l'établissement de postes militaires à chaque barrière de la ville pour arrêter la fraude et la contrebande. Le préfet, s'étant adressé au général de brigade Girod, commandant d'armes de la place de Lyon, se voyait répondre le 22 germinal an XII¹⁷⁹ qu'il y avait pénurie d'hommes et que d'après la demande du régisseur de deux plantons aux barrières, « ces deux plantons seraient véritablement des postes, attendu qu'on ne peut laisser, plantés comme des piquets, deux hommes à chaque barrière et qu'il faudrait au moins un corps de garde de quatre hommes, ce qui reviendrait au nombre de quarante hommes montant journallement la garde, ce qui est impossible à la garnison actuelle de pouvoir fournir ».

2 – Les bouchers

Dans une lettre du préfet du 6 ventôse an XI¹⁸⁰ adressée au général commandant la dix-neuvième division, il indiquait : « il m'est revenu que les bouchers se vantent hautement d'introduire par le moyen des cavaliers une grande quantité de viande en fraude des droits ».

Les barrières étaient dans un état de délabrement avancé : elles ne fermaient plus, étaient trop basses, les bois étaient désunis, usés, et l'ensemble n'offrait aucune résistance. « Aussi ont-elles été souvent escaladées ou forcées par des bouchers ou d'autres fraudeurs en nombre »,

¹⁷⁹ AD Octroi 4

¹⁸⁰ AD Octroi 3

selon le régisseur Guille, dans une lettre adressée au préfet le 9 brumaire an XIII. Les bouchers étaient donc désignés comme d'importants fraudeurs. Cela pouvait s'expliquer par le prix des charcuteries et viandes de boucherie, dites viandes à la main, sur lesquelles le tarif appliqué était beaucoup plus élevé que lorsque les bestiaux étaient assujettis au droit par tête ou par quartier. La contrebande visant à introduire en fraude les viandes à la main s'exerçait activement sur cinq articles : les malles, les coffres, les fiacres, les tonneaux de vidangeurs et jusqu'aux chariots qui transportaient au cimetière les morts de l'hôpital. Le lieu d'élection des fraudeurs était la barrière de la Croix-Rousse, où de nombreux clos contigus à l'enceinte étaient d'un accès facile. Outre les bouchers, très souvent des griefs étaient adressés aux cabaretiers et boulangers. Ces corporations de métiers cristallisaient toute la méfiance.

3 – Les brasseurs

La fraude semblait s'être particulièrement développée dans cette corporation. Alors que la perception sur la bière devait fournir un produit annuel d'au moins 120.000 francs, le conseil municipal s'étonnait qu'elle s'élève à peine à 20.000 francs¹⁸¹.

B – Des fraudes facilitées par le système du transit

Le système du transit permettait de nombreuses fraudes. Ainsi, il était possible d'introduire en ville des vins et, après avoir obtenu la faculté de transit, sous prétexte de les réexpédier dans les délais prescrits, de les vendre en détail, en contravention des règlements de l'octroi et des ordonnances de police. Cela permettait de vendre le vin à un prix inférieur à celui pratiqué par les cabarets de la ville, et au taux du commerce.

Une autre fraude consistait à faire des mélanges une fois les liquides entrés en ville. En effet, une fois les biens entrés en transit dans la ville, le fait de les mélanger avec de l'eau avant leur sortie permettait de vendre dans l'intérieur de la ville la partie du liquide prélevée sans payer de droits d'octroi dessus. Mais du fait de la dégustation par les employés de l'octroi lors de la sortie des marchandises de la ville et de l'altération importante du liquide, l'eau ajoutée à du vin par exemple ne pouvait l'être que dans des quantités infinitésimales.

¹⁸¹ Cons. mun. P.-V. des séances, t. 1, p. 468.

C - Les fraudes commises par les employés de l'octroi ou ex-employés

On peut évaluer à un dixième au moins le déficit qui était occasionné à la perception des droits d'octroi sur le vin par les vices de l'administration et le patronage dans le placement des employés.

Dans l'ancien octroi, pour les entrées et sorties d'animaux, un commis inscrivait tout ce qui sortait et tout ce qui rentrait ; la balance se faisait ensuite. Pour les sorties et entrées d'animaux, la première régie commença la réforme en établissant un registre dans les bureaux, pour contrôler les feuilles, et leur servir de duplicata. Mais un commis infidèle pouvait exagérer le nombre des animaux sortants et atténuer le nombre des animaux entrants ; La régie s'aperçut ainsi de l'abus journalier qu'en faisaient les bouchers.

Un certain Billiat, préposé de l'octroi, avait permis à un contribuable d'enlever deux pièces d'eau de vie, sans paiement des droits. Il existait donc certains cas de fraudes commises par des employés de l'octroi, mais celles-ci semblent plutôt rares dans la mesure où le préposé risquait la révocation. Par ailleurs, il est possible de penser que l'intéressement qui est pratiqué au profit des employés qui effectuaient des saisies de biens pouvait les motiver à exercer consciencieusement leur travail¹⁸². Avant cet arrêté de 1816 qui attribuait expressément une part des saisies aux employés, un système de gratifications permettait de récompenser les employés. Le commissaire près l'octroi demandait ainsi au Conseiller d'Etat Français qu'il soit accordé une gratification à l'inspecteur de l'octroi dont la surveillance avait procuré la découverte et la saisie de deux hectolitres de vin à la barrière de Vaise. Selon Le Conseiller d'Etat, cette proposition d'accorder une gratification était « fondée sur un motif d'encouragement à donner à d'autres préposés »¹⁸³. L'article 84 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 prévoyait que le produit net des contraventions aux règlements d'octroi était attribué moitié à la commune et moitié aux employés saisissants. Par ailleurs, il était défendu à tout employé de même qu'aux régisseurs de faire le commerce d'objets compris au tarif, ou d'y prendre part en qualité d'associé ou de simple bailleur de fonds. Ainsi tout était prévu pour limiter au maximum la fraude qui pouvait être commise par des employés d'octroi. Cependant, en cas de fraude, tout préposé convaincu de l'avoir favorisée encourrait les

¹⁸² Un arrêté du maire du 15 février 1816 établit que sur les saisies et amendes, 1/2 reviendra à la ville, 1/4 sera versé dans la caisse du Mont de Piété pour les retraites, et le dernier 1/4 réparti entre les employés. AM 1411 WP 2

¹⁸³ Lettre du Conseiller d'Etat, directeur général de l'administration des droits réunis, ayant le département de l'octroi au préfet, du 20 mars 1809.

pénalités édictées par le Code pénal contre les fonctionnaires prévaricateurs. L'article 33 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 avait décidé que « tout courrier, tout employé des postes ou de toute autre administration publique qui sera convaincu d'avoir fait ou favorisé la fraude [...] sera destitué par l'autorité compétente ».

Les problèmes provenaient plutôt des employés destitués qui maintenaient ensuite certaines relations perfides avec les employés de l'octroi. Il est fait état en l'an X d'une compagnie de contrebandiers composée d'employés révoqués qui espérait réaliser des « projets destructeurs de l'impôt », à l'aide des intelligences qu'ils avaient conservées parmi leurs anciens camarades¹⁸⁴. Pour pallier tous ces risques, la solution adoptée fut la révocation des employés de l'octroi encore en exercice sur lesquels pesaient d'importants soupçons.

D – Une fraude favorisée par la situation géographique de la ville

L'absence de mur d'enceinte et la présence du Rhône et de la Saône favorisaient la fraude. Ainsi, en hiver, la force des eaux, la longueur des nuits et les brumes favorisaient la fraude. Pour ce service on choisissait des employés spéciaux, habitués à manier habilement la rame. Mais le défaut d'illumination sur la Saône de Serin à Vaise et de Saint Georges à Ainay rendait assez illusoire la surveillance effectuée par les employés. Les entrepôts situés sur les quais alimentaient cette fraude car il était facile durant la nuit de débarquer clandestinement des pièces de vin et d'eau de vie et de les rouler dans ces entrepôts.

§ 2 – *Les remèdes*

Il existait une surveillance secrète exercée par l'autorité municipale et pour laquelle un fonds était annuellement affecté. Cette surveillance consistait à employer un certain nombre d'agents non connus que la mairie disséminait sur les principaux points de l'enceinte de l'octroi. Leur rôle était de prendre note de tous les objets passibles de droit d'octroi qui entraient dans la ville ou qui en sortaient : leurs rapports mettaient l'administration à même de vérifier que les produits que la régie indiquait recevoir dans les bordereaux n'étaient pas inférieurs à ceux perçus réellement. C'est pour acquitter les salaires de ces agents qui ne devaient être connus ni du régisseur, ni des employés de l'octroi que le conseil avait voté une somme annuelle de 15.000 francs.

¹⁸⁴ Courrier de la régie au préfet, du 15 vendémiaire an X. AD Octroi 3.

Concernant les emplois sur lesquels une surveillance était à exercer, il existait un empêchement entre père et fils, frères, beaux frères, oncles ou neveux.

Pour pallier les abus effectués par les bouchers, le préfet prit un arrêté le 6 nivôse an VIII dans lequel on limita les formes de transit, on fixa le délai de la rentrée, on n'accorda les feuilles qu'à des bouchers patentés, on ne les accorda que sur représentation de la quittance du droit d'entrée, et dans les 24 heures après l'entrée, on prohiba le trafic des feuilles en les déclarant individuelles tant pour les citoyens qui les obtenaient que pour les animaux qui en étaient l'objet. Par ailleurs, une ordonnance du 16 brumaire an IX du commissaire général de police de la commune de Lyon prohibait l'entrée de la viande à la main.

Il n'y aura jamais de mur délimitant entièrement le rayon de l'octroi de Lyon, ce qui bien entendu favorisait tous types de fraude. De plus, outre les barrières terrestres, des barrages sur le Rhône et la Saône étaient nécessaires afin de faciliter la répression de la fraude et de simplifier la surveillance. Certaines heures au-delà desquelles les bateaux naviguant sur la Saône ne pouvaient dépasser la ligne de l'octroi étaient fixées. La construction d'un nouveau pont à Serin avait pour but de prévenir toute introduction frauduleuse pendant la nuit des objets soumis à l'octroi. En effet, le pont devait permettre grâce à ses piles de tendre pendant la nuit des chaînes. Sa construction ayant nécessité l'enlèvement du barrage de l'octroi qui était établi dans cet emplacement, le maire arrêta le 5 juillet 1811 que « jusqu'à ce que le barrage de l'octroi à Serin ait été rétabli, les bateaux ne pourront, sous aucun prétexte, dépasser la ligne de l'octroi au-delà des heures fixées pour l'ouverture et la fermeture des barrières de terre ». Pour bloquer le passage de la Saône durant la nuit, un barrage était formé à l'aide de bateaux.

L'article 33 de l'ordonnance de 1814 prescrivait aux préposés d'interpeller toute personne franchissant les limites de l'octroi, afin de savoir si elle n'avait rien à déclarer. Les personnes qui voyageaient à pied et à cheval ne pouvaient être ni arrêtées, ni questionnées ou visitées sur leur personne ou sur leurs malles¹⁸⁵. Mais lorsqu'une personne était soupçonnée de fraude, elle pouvait être conduite devant un officier de police ou devant le maire, qui autorisait la visite s'il y avait lieu¹⁸⁶. Après interpellation, les préposés de l'octroi avaient la faculté de faire sur tous les moyens de transport toutes les visites, recherches et perquisitions nécessaires, soit pour s'assurer qu'il n'existait rien de sujet aux droits, soit pour contrôler

¹⁸⁵ Article 12 de la loi du 27 frimaire en VIII et article 30 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.

¹⁸⁶ Article 31 de l'ordonnance du 9 décembre 1814. DUVERGIER, vol. 19, p. 271 sq.

l'exactitude des déclarations qui leur étaient faites¹⁸⁷. L'ordonnance de 1814 prévoyait par ailleurs que les conducteurs étaient tenus de faciliter toutes les opérations du service de l'octroi, mais cette obligation n'impliquait que l'idée d'un concours passif, qui laissait le rôle principal et actif aux employés. Ainsi, les préposés disposaient de larges prérogatives en matière de vérifications, mais en donnant des pouvoirs aussi étendus le législateur avait seulement voulu les armer contre la fraude. Pour prévenir des abus de la part des employés de l'octroi, des règlements vinrent ensuite leur prescrire de n'user de leurs droits qu'avec une grande circonspection : une circulaire du ministre des finances en date du 4 août 1829 interdisait aux préposés de faire usage de la sonde dans la visite des caisses dont le contenu déclaré serait susceptible de détériorations. De même, lorsqu'il s'agissait de boissons ou d'autres liquides, il était interdit, sous peine de dommages et intérêts ou de destitution, d'extraire des récipients une quantité supérieure à celle strictement nécessaire pour procéder à leur dégustation !

Les personnes aptes à verbaliser étaient désignées aux articles 53 du décret du 1^{er} germinal an XIII et 92 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 ; il s'agissait des « préposés des octrois ». Concernant le rayon dans l'étendue duquel pouvait s'exercer leur surveillance, il incluait les barrières, mais aussi l'intérieur du lieu sujet chez les assujettis, de même que chez les simples particuliers, à condition que dans ce dernier cas les formalités prescrites à l'article 237 de la loi du 23 avril 1816 fussent observées¹⁸⁸. Même s'ils étaient nommés par le préfet, les employés de l'octroi n'obtenaient pas de ce fait le droit de verbaliser en matière d'octroi dans tout le département. L'article 92 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 prévoyait que même si les préposés d'octroi étaient tenus de concourir au service des impositions indirectes toutes les fois qu'ils en étaient requis, ils ne pouvaient toutefois pas être déplacés de leur poste ordinaire.

¹⁸⁷ Article 28 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.

¹⁸⁸ Les employés devront alors se faire assister du juge de paix, du maire, de son adjoint, ou du commissaire de police, lesquels seront tenus de déférer à la réquisition qui leur en sera faite, et qui sera transcrite en tête du procès-verbal. Par ailleurs, ces visites ne pourront avoir lieu que sur l'ordre d'un employé supérieur, du grade de contrôleur au moins, qui rendra compte des motifs des visites au directeur du département.

§ 3 – *Les sanctions*

A – Les amendes et saisies

L'article 15 de la loi du 27 frimaire an VIII¹⁸⁹ disposait que : « Toute personne qui s'opposera à l'exercice des fonctions desdits préposés sera condamnée à une amende de cinquante francs. En cas de voie de fait, il en sera dressé procès-verbal qui sera envoyé au directeur du jury pour en poursuivre les auteurs, et leur faire infliger les peines portées par le Code pénal contre ceux qui s'opposent avec violence à l'exercice des fonctions publiques ». On devait considérer comme prévenus d'opposition à l'exercice des employés, tous les individus qui se permettaient d'arracher les poteaux, barrières, tableaux de règlements, tarifs et autres objets servant à la garantie et à la sûreté de la perception de l'octroi ainsi que ceux qui, soit dans les bureaux, soit au dehors, se portaient à injurier, menacer ou troubler les commis de leurs exercices. Dans la période qui nous intéresse, il y a eu très peu de jugements appliquant cet article et les tribunaux semblent avoir privilégié une interprétation préventive plutôt que tirée dans l'esprit de la loi. Ainsi, plusieurs prévenus de fraude et de rébellion n'ont pas été poursuivis dans la mesure où les employés, ayant questionné ou cherché à s'assurer de la sincérité de la déclaration, avaient été les provocateurs et étaient eux-mêmes dans le cas d'être poursuivis... En effet, selon les tribunaux, le simple fait de questionner, pour vérifier la véracité de la déclaration, était prohibé.

Toute personne qui s'opposait à l'exercice des fonctions des préposés était condamnée à une amende de cinquante francs. En cas de voie de fait, l'article 15 de la loi du 27 frimaire an VIII prévoyait qu'il fût dressé un procès-verbal qui serait transmis au procureur de la République, chargé d'en poursuivre les auteurs et de requérir l'application des peines portées par le code pénal contre ceux qui s'opposaient avec violence à l'exercice des fonctions publiques.

B – La vente des marchandises saisies

Un arrêté du 11 pluviôse an IX ordonnait que les bestiaux et viandes à la main, saisis en fraude, fussent vendus dans les 24 heures, si la valeur n'était pas consignée immédiatement après la saisie par les prévenus de la fraude. Les fraudeurs le faisaient en toute connaissance

¹⁸⁹ DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1836. Volume 12, p 41.

de cause. Il fallait faire face à de véritables fraudeurs professionnels : Les peines étaient-elles assez graves ? Était-il suffisant de saisir seulement l'objet fraudé ?

Les objets saisis étaient vendus aux enchères si l'amende proposée par la loi n'avait pas été payée dans les temps. Comme la vente aux enchères est une vente juridique, le ministère d'un huissier était requis. Souvent, l'objet à vendre était si modique que l'application rigoureuse des textes en diminuait considérablement la valeur. Ainsi, les seuls frais d'expertise étaient parfois sans commune mesure avec le prix de la denrée confisquée. Dans de tels cas, il est évident que les moyens de la loi allaient à l'encontre de son but : l'octroi n'était pas indemnisé, l'hospice perdait la portion qui lui revenait dans les amendes et les employés saisissants perdaient la récompense et les motifs d'encouragement. Par conséquent, le ministre des finances décida le 28 novembre 1808 que les formes juridiques ordinaires n'auraient plus lieu lorsque la valeur des objets saisis, préalablement arbitrée par le maire, pourrait être absorbée ou diminuée de manière trop importante par l'application rigoureuse de la loi. Le ministre fixait à 200 francs le maximum de valeur au-delà duquel l'exception prévue ci-dessus cessait d'être applicable. Pour les objets estimés à 200 francs et en dessous, leur vente était faite en présence du maire ou de ses délégués et du préposé en chef.

CONCLUSION

L'octroi est un procédé hérité de l'Ancien Régime mais dont la destination va passer d'un niveau étatique à un niveau municipal, avec 5 à 10% seulement destinés à la fiscalité étatique. Avant la période qui fait l'objet du mémoire (1800-1816), il faut rappeler que la Révolution dans son commencement a décidé, sous l'Assemblée Constituante, de supprimer les octrois, sans tenir compte du déficit financier qui en résulterait. Son rétablissement s'est produit avec le phénomène du « retour à l'ordre », sous le Directoire et le Consulat, et à Lyon environ un an après la trentaine de villes qui ont immédiatement adhéré à cette possibilité dès l'an VII.

La période 1800-1816 correspond à l'expérimentation de différents modes de gestion. Finalement, la ville a opté pour la régie simple à cause semble t'il de son meilleur rendement et de l'incompétence fréquente des régisseurs dans les régies intéressées. C'est une organisation complexe mais porteuse d'une bonne efficacité. Le rendement financier pour la ville est important sans être trop confiscatoire, en dépit de fréquents reproches non réellement motivés adressés à l'octroi. Ce rendement a permis, plutôt qu'une bienfaisance, ou assistance, qui demeure en quelque sorte un prétexte, un financement des biens d'équipement communaux, quais, voirie, éclairage et bâtiments publics, permettant une modernisation de la ville qui avait beaucoup souffert du siège de 1793 et de la crise économique. Un système administratif efficace a permis de contrôler grosso modo les fraudes, celles des usagers, et celles des employés, grâce à un système d'intéressement évitant les complaisances. Au rétablissement de l'octroi correspond une nouvelle formule de finances publiques au niveau municipal, qui va résister pendant longtemps aux bouleversements issus de la grande industrie, et de la nouvelle dimension du commerce.

La suppression de l'octroi de Lyon s'inscrit dans la continuité d'un développement économique qui se traduit par l'extension croissante des voies de communication : « tout comme les péages d'Ancien Régime devenaient insupportables après la révolution industrielle, l'octroi n'apparaissait plus à l'époque du plein essor de la voie ferrée et de la naissance de l'automobile que comme une survivance fâcheuse d'une fiscalité révolue ¹⁹⁰ ». Lyon a toujours été à la tête du mouvement qui tendait à la réalisation de l'importante réforme qui est la suppression de l'octroi. Ainsi, l'octroi fut supprimé à Lyon une première fois le 9 septembre 1870, en vertu de la loi du 24 juillet 1867. Ayant déjà pour exemple la suppression

¹⁹⁰ P. CALLET, Fiscalité et société : la suppression de l'octroi à Lyon à la fin du XIXème siècle, in Cahiers d'histoire, t. VII, Grenoble, 1962.

de l'octroi en 1790 qui n'avait prévu aucune taxe de remplacement, on aurait pu penser que cette fois la suppression donne lieu à un peu plus de réflexion préparatoire. Pourtant, la ville supprima tout simplement l'octroi sans s'arrêter aux difficultés de remplacement. Par ailleurs la suppression n'a pas profité aux consommateurs puisque les objets de consommation ont été vendus aussi chers qu'avant. L'intermédiaire seul bénéficia de la suppression car il vendit ses produits aux prix établis avant la suppression. Dès le jour de la suppression, tout le monde se dépêcha de faire entrer dans la ville des quantités énormes de vins. Un tel phénomène d'empressement marque bien le fait que personne n'avait crû à une suppression définitive. Effectivement, le 3 juillet 1871, l'octroi était rétabli, avec le tarif et le règlement qui étaient en vigueur lors de sa suppression, sur invitation du gouvernement qui avait repoussé les taxes de remplacement qui lui avaient été proposées. En 1881, le conseil municipal adressa un vœu au gouvernement tendant à ce que les taxes d'octroi soient supprimées et remplacées par une mesure fiscale moins vexatoire. Une série de rapports suivit afin de déterminer cette fois-ci quelles taxes pourraient remplacer l'octroi. Celui de Gailleton, maire de Lyon, déposé le 22 avril 1887, est le plus important¹⁹¹. Voici les points essentiels de ce rapport :

L'impôt de l'octroi, injuste dans son principe, inique dans son application, préjudiciable aux intérêts de la commune, doit être aboli. Des moyens proposés pour remplacer l'octroi, le plus sûr est la création d'une taxe municipale sur la propriété bâtie et non bâtie. La taxe municipale sur la propriété doit être portée au tant pour mille suffisant pour donner une recette équivalente à l'octroi. Pour arriver à une répartition exacte de cette taxe, il est nécessaire de procéder dans le plus bref délai, à l'établissement d'un rôle complet indiquant la valeur vénale de toutes les propriétés situées sur le territoire de la commune. L'application du nouvel impôt se fera graduellement dans une période de quatre années maximum : La première année la taxe serait de 15 centimes pour mille, la deuxième de 25, la troisième de 40 et la quatrième de 50. Il sera fait chaque année, un dégrèvement proportionnel des taxes d'octroi portant sur la taxe du vin et des autres objets de consommation. Le conseil municipal établira chaque année la nomenclature des objets qui devront être dégrévés.

Au début de l'année 1888, les conclusions du rapport de Gailleton furent adoptées par le conseil municipal. Une délibération suivit le 20 mars demandant au gouvernement l'autorisation d'établir diverses taxes en remplacement des droits d'octroi. Mais la réforme n'aboutit pas parce que le Gouvernement refusa d'accepter les taxes de remplacement

¹⁹¹ A. GAILLETON, Rapport sur la suppression de l'octroi et les taxes municipales de remplacement présenté au conseil municipal par le maire de Lyon, 1895.

proposées. Plusieurs années se passèrent avant que le conseil municipal se décide à soumettre un nouveau projet de suppression des taxes d'octroi. La question fut remise à l'ordre du jour en 1895 par le gouvernement lui-même. Entre-temps, Gailleton avait élaboré quatre projets de suppression de l'octroi. Mais une nouvelle fois l'entente ne réussit pas à s'établir entre le gouvernement et la municipalité lyonnaise. Le changement qui fut apporté en mai 1900 dans la composition du conseil municipal eut une influence déterminante sur l'avenir de l'octroi. En effet, la nouvelle municipalité était dans sa grande majorité favorable à une suppression radicale et immédiate de l'octroi et déterminée à ne pas attendre le concours de l'Etat pour la réaliser. Augagneur, le nouveau maire, déposa un projet fin novembre. Le projet, sauf de très légères modifications, fut adopté par le Conseil municipal de Lyon, dans les séances des 18 et 20 décembre 1900. Après plusieurs modifications apportées au projet par le ministre des Finances, une loi du 28 juillet 1901 autorisa finalement Lyon à établir à son profit diverses taxes en remplacement des droits d'octroi supprimés, à savoir :

Une taxe sur les chevaux, mules ou mulets et sur les voitures automobiles ; une taxe sur les locaux des loueurs et marchands de chevaux ; une taxe sur les constructions neuves ; une taxe sur l'entretien des constructions ; une taxe sur les débits ; une taxe sur les propriétés bâties ; une taxe sur les propriétés non bâties ; une taxe d'habitation ; une taxe sur les locaux servant à l'exercice d'une profession ; une taxe sur les cercles ; une taxe sur les théâtres. Toutes ces taxes firent l'objet de nombreux calculs afin de connaître le tarif auquel il fallait les assujettir pour obtenir un produit total à peu près équivalent à celui qui était réalisé par les droits d'octroi, tout en introduisant de nombreux éléments de proportionnalité et de justice sociale.

Toutes les villes, à quelques rares exceptions près, se sont contentées de dégrever leurs boissons hygiéniques¹⁹², la majorité les ayant d'ailleurs dégrevées de manière partielle, dans les limites édictées par la loi. Aucune ville sinon celles de Lyon et Dijon, n'a osé supprimer en une seule fois ses tarifs d'octroi. La suppression des octrois interviendra à la fin de la seconde guerre mondiale mais ne sera légalisée qu'en 1948.

¹⁹² La loi du 29 décembre 1897 prévoyait une suppression partielle des droits pour les boissons hygiéniques, à savoir les vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales. Elle fut loin de rendre les effets escomptés.

ANNEXES

Annexe 1 – Proclamation relative à l'établissement de l'octroi municipal et de bienfaisance.

« La détresse des Hospices de Lyon est assez connue ! Quel citoyen ignore que, durant le long cours de quatre années, douze cents malades furent presque journellement exposés, dans ces Maisons de Bienfaisance, à manquer de bouillon et de médicamens ; que la privation du sein nourricier y fit périr un nombre effrayant d'orphelins et d'enfants abandonnés ; qu'elles ont réduit à la plus affreuse misère une foule de citoyens, en suspendant le paiement du modique intérêt des sommes qu'ils leur prêtèrent autrefois avec confiance ?

Depuis trop longtemps le spectacle de ces misères fatigue la sensibilité publique ; il convient enfin de satisfaire aux droits de l'humanité.

La sage loi du 25 ventôse an 8 a voulu que les Communes dont les revenus ne pouvaient couvrir les dépenses, y suppléassent par un octroi municipal et de bienfaisance, établi sur les objets de consommation. Paris, Bordeaux, Marseille, Montpellier, toutes les villes les plus considérables de la République ont trouvé, depuis longtemps, dans cette ressource, le terme de leurs embarras domestiques, sans surcharge pour les citoyens, sans même une augmentation sensible dans les denrées et les combustibles. L'impôt sur les consommations est en effet le moins onéreux de tous, en ce qu'il est réellement proportionné aux facultés de chacun, et qu'il est supporté principalement par les citoyens aisés ; le plus satisfaisant, soit dans son application, soit parce que les deniers qui en proviennent, rentrent immédiatement en circulation dans le lieu même où ils ont été levés. C'est donc par l'établissement de l'Octroi municipal et de bienfaisance que l'Administration doit subvenir aux besoins de la Commune.

Ces besoins sont grands.

L'Hospice des malades réclame un secours de trois cent mille francs ;

Celui des orphelins et enfants abandonnés, en demande deux cent mille.

D'un autre côté, la Ville est mal éclairée, et cette insuffisance d'illumination nuit à la sûreté publique, et gêne, durant la nuit, la circulation des citoyens. Les quais sont en ruine ; il est instant de les rétablir. Plusieurs fontaines sont tarées ; un besoin de tous les instans sollicite leur restauration : de toute part, des motifs impérieux de sûreté et de salubrité provoquent des dépenses.

Le Préfet, met, avec confiance, sous la protection de tous les citoyens, l'impôt destiné à subvenir à des besoins aussi intéressans. Ce n'est point sur des armées de préposés, ce n'est point sur des recherches inquisitoriales qu'il s'en repose de son exacte perception, mais sur l'humanité de chacun. Et quel citoyen pourrait vouloir soustraire au modique droit établi, en songeant qu'il ferait un larcin à l'homme souffrant, au malheureux orphelin, au faible vieillard retiré dans l'asile de l'indigence, après avoir épuisé sa vie et ses forces au service de la société ! L'Octroi est le domaine de la famille. Tous les enfants de la famille concourront à le faire prospérer et à le défendre.

Fait et arrêté à Lyon, à la Préfecture, le 4 fructidor an 8.

Signé R. VERNINAC.

Par le Préfet :

Le Secrétaire général, Urbain JAUME. »

Annexe 2 – Tarifs des droits d’octroi perçus par la commune de Lyon entre 1800 et 1816, tirés de l’Almanach de Lyon.

1801

<i>Boissons.</i>			
	fr.	c.	fr.
Vin de France, l’hectolitre ou l’année,	3	50	} 4
Supplément de taxe pendant 5 ans pour la construction des murs,	»	50	
Vin étranger	12	»	} 14
Supplément	2	»	
Vinaigre et vin gâté	3	50	} 4
Supplément	»	50	
Eau-de-vie et liqueurs	12	»	} 14
Supplément	2	»	
Bière	3	50	} 4
Supplément	»	50	
Cidre et poiré	3	50	} 4
Supplément	»	50	

Le droit sur les boissons est fixé par hectolitre, ou 100 litres; l’année contient 93 litres 39 centièmes: cependant, jusqu’à l’établissement des nouvelles mesures à Lyon, l’année payera comme un hectolitre.

<i>Fourrages.</i>			
	fr.	c.	
Foin et luzerne, le quintal,	»	25	
Paille, <i>idem</i> ,	»	5	
Avoine, les 3 bichets	»	25	

Le foin et luzerne est taxé à 5 centimes par myriagramme, et la paille à 1 centime. Le quintal équivaut à un peu plus de 4 myriagrammes. Jusqu’à l’établissement des nouvelles mesures, le quintal de ces objets payera comme 5 myriagrammes.

L’avoine est taxée à 25 centimes par hectolitre: l’hectolitre contient un peu plus de 3 bichets. Jusqu’à l’établissement des nouvelles mesures, 3 bichets payeront comme un hectolitre.

<i>Matériaux.</i>			
(La perception du droit sur les objets ci-après est provisoirement suspendue.)			
	fr.	c.	
Chaux, l’hectolitre,	»	50	
Plâtre, <i>idem</i> ,	»	10	
Pierres, Moellons de toute espèce, <i>idem</i> ,	»	50	
Briques et Tuiles, le stère,	»	20	
Bois quarrés, plateaux de chêne, . <i>idem</i> ,	2	»	
Solives, <i>idem</i> ,	2	»	
Poteaux de toute espèce, <i>idem</i> ,	2	»	
Planches de chêne, de 8 centimètres d’épaisseur sur 3 mètres de longueur, la planche,	»	5	
<i>Idem</i> , de 3 centimètres d’épaisseur sur 3 mètres de longueur . . . <i>idem</i> ,	»	4	
<i>Idem</i> , de 3 centimètres d’épaisseur sur 2 mètres de longueur . . . <i>idem</i> ,	»	3	
Planches de sapin, dites de Savoie, <i>idem</i> ,	»	1	
Planches communes de Sapin, . . le cent,	»	15	

<i>Comestibles.</i>			
	fr.	c.	fr. c.
Bœufs, par tête,	13	»	} 15 »
Supplément	2	»	
Vaches, <i>idem</i> ,	9	50	} 11 »
Supplément	1	50	
Veaux, <i>idem</i> ,	2	25	} 2 50
Supplément	»	25	
Moutons, Brebis, Chèvres, <i>idem</i> ,	1	10	} 1 20
Supplément.	»	10	
Agneaux et Chevreaux, . <i>idem</i> ,	»	50	} 60
Supplément.	»	10	
Porcs, <i>idem</i> ,	3	50	} 4 »
Supplément	»	50	
Viande à la main, les deux livres.	»	5	

La viande à la main est taxée à 5 centimes par kilogramme, ou 2 livres 5 gros 49 grains: jusqu’à l’établissement des nouvelles mesures à Lyon, le droit sera perçu au taux fixé par cet article.

<i>Combustibles.</i>			
	fr.	c.	
Moule de bois	»	3	»
Fagots de toute espèce, le cent.	»	50	
Branches longues, ou faix-liés, la pièce . . .	»	2	
Charbon de bois, le sac ou voie de deux bennes combles	»	25	
La benne de charbon de terre	»	10	

Le bois de chauffage, appelé bois de moule, est taxé à 50 centimes par stère: le moule du Rhône contient 1 stère 84 centièmes; celui de la Saône un peu moins. Jusqu’à l’établissement des nouvelles mesures, le droit sera perçu par moule, sans distinction, au taux ci-dessus.

Le sac de charbon de bois contient 17 décalitres 20 centièmes.

Le charbon de terre est taxé à 2 centimes par myriagramme; la benne pèse environ 5 myriagrammes.

DÉSIGNATION DES OBJETS ASSUJETTIS AUX DROITS.	Montant des droits.	Supplément de taxe.	TOTAL.
Boissons.			
Vin de France, l'hectolitre.	3 50	» 50	4 »
Vin étranger idem.	5 »	» 50	10 »
Vinaigre et vin gâté idem.	3 50	» 50	4 »
Esprits idem.	10 »	» 50	10 »
Eau-de-vie et liqueurs idem.	6 »	» 50	6 »
Bière. idem.	3 50	» 50	4 »
Houblon le quintal.	8 »	» 50	8 »
Orge la mesure ou bichet.	» 80	» 50	» 80
Cidre et Poirée. l'hectolitre.	3 50	» 50	4 »
Comestibles.			
Bœufs par tête.	13 »	2 »	15 »
Vaches idem.	9 50	1 50	11 »
Veaux idem.	2 25	» 25	2 50
Moutons, Brebis, Chèvres idem.	1 10	» 10	1 20
Agneaux idem.	» 50	» 10	» 60
Chevreaux idem.	» 25	» 50	» 75
Porcs idem.	3 50	» 50	4 »
Abatis la pièce.	» 50	» 50	» 50
Viande à la main. le kilogramme.	» 5	» 5	» 5
Combustibles.			
Bois de chauffage. le stère.	1 50	» 50	2 »
Fagots de toute espèce le cent.	» 50	» 50	» 50
Branches longues ou faix liés, la pièce.	» 2	» 2	» 2
Charbon de bois le sac ou la voie.	» 25	» 25	» 25
Fourrages.			
Foin et luzerne le myriagramme.	» 5	» 5	» 5
Paille idem.	» 1	» 1	» 1
Avoine l'hectolitre.	» 25	» 25	» 25

DÉSIGNATION DES OBJETS ASSUJETTIS AUX DROITS.	DROITS.	
	fr.	cent.
Boissons.		
Vin de France et étranger, Cidre et Poirée, l'hectolitre.	7	»
Vinaigre et vin gâté. idem.	7	»
Alcools, tels que ceux connus sous la dénomination d'esprits de vin, ou autres provenans de substances végétales. idem.	18	»
Eau-de-vie et liqueurs idem.	10	»
Bière. idem.	15	»
Raisins, excepté le Chasselas dit Mornain, et le Muscat. le kilogramme.	»	5
Comestibles.		
Bœufs par tête,	15	»
Vaches. idem.	14	»
Veaux. idem.	4	»
Moutons, Brebis et Chèvres. idem.	1 20	»
Agneaux. idem.	» 60	»
Chevreaux. idem.	» 25	»
Porcs. idem.	6	»
Abatis. idem.	» 50	»
Viande à la main, et graisses comestibles. le kilogramme,	»	10
Viande de porc salé, à la main. idem.	»	15
Combustibles.		
Bois de chauffage. le stère,	2	»
Gros Cotrets de 26 bûches le paquet, le cent,	2	»
Grandes branches de 2 mètres 33 centimètres idem.	4	»
Lignes ou manillons. idem.	1 50	»
Faix liés, ou percettes. idem.	2	»
Cotrets ordinaires de 13 bûches ou jarrons, id.	1	»
Fagots de pisseaux idem.	1	»
Fagots à rames ou à four idem.	»	50
Picariats le millier,	»	25
Voitures d'Eclapes, pour chaque cheval de trait	»	50
Idem, de Ceps	1	»
Idem, de Sarmens.	1	»
Charge de cheval et mulet, d'Eclapes.	»	12 1/2
Idem. de Ceps.	»	25
Idem. de Sarmens.	»	25
Charge d'un âne, d'Eclapes.	»	6 1/2
Idem. de Ceps.	»	12 1/2
Idem. de Sarmens.	»	12 1/2
Charbons de bois, le sac ou voie contenant 2 hectolitres.	»	25
Fourrages.		
Foin et Luzerne. le myriagramme,	»	5
Paille. idem	»	1

DÉSIGNATION DES OBJETS ASSUJETTIS AUX DROITS.	DROITS.	
	fr.	cent.
Boissons.		
Vin de France. l'hectolitre	7	»
Vin étranger idem.	12	»
Vinaigre et vin gâté. idem.	7	»
Alcools, tels que ceux connus sous la dénomination d'esprits de vin, ou autres provenans de substances végétales. idem.	15	»
Eau-de-vie et liqueurs idem.	8	»
Bière idem.	12	»
Raisins, excepté le Chasselas dit Mornain, et le Muscat. le kilogramme	»	6
Comestibles.		
Bœufs. par tête	15	»
Vaches. idem.	11	»
Veaux. idem.	2 50	»
Moutons, Brebis et Chèvre idem.	1 20	»
Agneaux. idem.	» 60	»
Chevreaux. idem.	» 25	»
Porcs idem.	6	»
Abatis. idem.	» 50	»
Viande à la main, et graisse. le kilogramme	»	10
Viande de porc salé, à la main. idem.	»	15
Combustibles.		
Bois de chauffage. le stère	2	»
Gros Cotrets de 26 bûches le paquet. le cent	2	»
Grandes branches de 2 mètres 33 centimètres. idem.	4	»
Lignes ou manillons. idem.	1 50	»
Faix liés, ou percettes. idem.	2	»
Cotrets ordinaires de 13 bûches ou jarrons. idem.	1	»
Fagots de pisseaux idem.	1	»
Fagots à rames ou à four idem.	»	50
Picariats. le millier	»	25
Voitures d'Eclapes. par chaque cheval de trait	»	50
Idem, de Ceps	1	»
Idem, de Sarmens.	1	»
Charge de cheval et mulet, d'Eclapes.	»	12 1/2
Idem. de Ceps.	»	25
Idem. de Sarmens.	»	25
Charge d'un âne, d'Eclapes.	»	6
Idem. de Ceps.	»	12 1/2
Idem. de Sarmens.	»	12 1/2
Charbons de bois, le sac ou voie contenant 2 hectol.	»	25
Fourrages.		
Foin et Luzerne. le myriagramme	»	5
Paille idem	»	1
Avoine. l'hectolitre	»	25

DESIGNATION DES OBJETS ASSUJETTIS AUX DROITS.	DROITS.	
<i>Boissons.</i>		
Vin de France et étranger, Cidre et Poiré, l'hectolitre.	fr.	cent.
Vinaigre et vin gâté. idem.	6	»
Alcools, tels que ceux connus sous la dénomination d'esprits-de-vin, ou autres provenant de substances végétales. idem.	18	»
Eau-de-vie et liqueurs idem.	10	»
Bière. idem.	15	»
Raisins, excepté le Chasselas dit Morvain, et le Muscat. le kilogramme.	»	5
<i>Comestibles.</i>		
Bœufs par tête,	15	»
Vaches. idem.	14	»
Veaux. idem.	4	»
Moutons, Brebis et Chèvres. idem.	1	20
Agneaux. idem.	»	60
Chevreaux. idem.	»	25
Porcs. idem.	6	»
Abatis. idem.	»	50
Viande à la main, et graisses comestibles. le kilogramme,	»	10
Viande de porc salé, à la main. idem.	»	15
<i>Combustibles.</i>		
Bois de chauffage. le stère,	2	»
Gros Cotrets de 26 bûches le paquet, le cent,	2	»
Grandes branches de 2 mètres 33 centimètres. idem.	4	»
Lignes ou manillons. idem.	1	50
Faix liés, ou percettes. idem.	2	»
Cotrets ordinaires de 13 bûches ou jarrons, id.	1	»
Fagots de pisseaux. idem.	1	»
Fagots à rames ou à four. idem.	»	50
Picarlots. le millier,	»	25
Voitures d'Eclapes, pour chaque cheval de trait	»	50
Idem, de Ceps.	1	»
Idem, de Sarmens.	1	»
Charge de cheval et mulet, d'Eclapes.	»	12 1/2
Idem, de Ceps.	»	25
Idem, de Sarmens.	»	25
Charge d'un âne, d'Eclapes.	»	6 1/2
Idem, de Ceps.	»	12 1/2
Idem, de Sarmens.	»	12 1/2
Charbons de bois, le sac ou voie contenant 2 hectolitres.	»	25
<i>Fourrages.</i>		
Foin et Luzerne. le myriagramme,	»	5
Paille. idem.	»	1

DESIGNATION DES OBJETS ASSUJETTIS AUX DROITS.	DROITS.	
<i>Comestibles.</i>		
Bœufs et Vaches (1) par tête.	fr.	cent.
Veaux et Génisses. idem.	15	»
Moutons, Brebis et Chèvres. idem.	4	»
Agneaux et Chevreaux. idem.	1	25
Porcs. idem.	»	60
Cochons de lait. idem.	6	»
Viandes dépecées, fraîches ou salées; Graisses. le kilogramme.	1	»
<i>Combustibles.</i>		
Bois durs, vieux ou neufs; tels que chêne, etc. pour chauffage, le stère.	2	»
Bois blancs, vieux ou neufs. idem.	1	»
Gros Cotrets de 26 branches le paquet, le cent.	2	»
Grandes branches de 2 mètres 33 centimètres. idem.	4	»
Lignes ou manillons. idem.	1	50
Faix liés et percettes. idem.	2	»
Fagots de pisseaux. idem.	1	»
Fagots à rames ou à four. idem.	»	50
Picarlots. le millier.	»	25
Cotrets ordinaires, de 13 branches ou jarrons. le cent.	1	»
Voitures d'éclats de bois, pour chaq. cheval attelé.	»	50
Idem. pour charge de cheval ou mulet.	»	12 1/2
Idem. pour chaque charge d'âne.	»	6 1/2
Idem de ceps. pour chaque cheval attelé.	1	»
Idem. pour chaque charge de cheval ou mulet.	»	25
Idem. pour chaque charge d'âne.	»	12 1/2
Idem. de sarmens, pour chaque charge de cheval attelé.	1	»
Idem. pour chaque charge de cheval ou mulet.	»	25
Idem. pour chaque charge d'âne.	»	12 1/2
Charbons de bois, le sac ou la voie contenant 2 hectolitres.	»	25
<i>Fourrages.</i>		
Foin et Luzerne. le myriagramme,	»	5
Paille. idem.	»	1

(1) Les bestiaux, divisés par moitié ou par quart, payeront dans la proportion du droit par tête.
Au-dessous, ils acquittent au poids, comme viande dépecée.

DESIGNATION DES BOISSONS.	QUOTITÉ DES DROITS				OBSERVATIONS.
	PAR HECTOLITRE.		de la TAXE additionnelle.		
	D'OCTROI.	D'ENTRÉE.	TOTAL.		
	fr. cent.	fr. cent.	fr. cent.	fr. cent.	
Vin en cercles ou provenant de vendange.	7	4	2 30	13 30	Les quantités au-dessous de l'hectolitre, payeront le droit proportionnel; sont exceptés les raisins dits chasselas, morvains et muscats blancs.
Vin en bouteilles.	10	6 60	2 30	18 90	
Vin de liqueur en cercles.	7	6 60	2 30	15 90	
Vin de liqueur en bouteilles.	10	6 60	2 30	18 90	
Cidre en cercles.	7	2		9	
Cidre en bouteilles.	10	2		12	
Eau-de-vie en cercles, jusqu'à 19 degrés, inclusivement.	10	8 40	18 20	36 60	
Eau-de-vie en cercles, de 20 à 21 degrés, inclusivement.	10	12 60	18 20	40 80	
Esprit en cercles, de 22 à 27 degrés, inclusivement.	20	12 60	36 40	69	
Esprit en cercles, de 28 degrés et au-dessus.	20	16 80	36 40	73 20	
Eau de senteur, composée d'eau-de-vie ou d'esprit, tant en cercles qu'en bouteilles.		16 80		16 80	Pour la perception, la bouteille commune sera considérée comme litre.
Liqueurs fines, tant en cercles qu'en bouteilles.	25	16 80	36 40	78 20	
Liqueurs communes, tant en cercles qu'en bouteilles.	25	16 80	18 20	60	
Vinaigre en cercles.	7			7	
Vinaigre en bouteilles.	10			10	
Bière de l'intérieur.	10			10	
Bière de l'extérieur, en cercles.	20			20	
Bière en bouteilles.	25			25	

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

SOURCES MANUSCRITES

Archives départementales

I M 110 Rapports généraux sur la situation économique, administrative, militaire et financière de la ville après la Révolution.

Le fonds de l'octroi est constitué de 7 cartons non classés et non répertoriés, qui ont été constitués spécialement pour notre consultation. Les documents qui s'y trouvent sont dans un désordre tel qu'il est impossible de donner plus de détails quant au contenu des cartons.

Archives municipales

1411 WP 2 : - Octroi de Lyon : actes de l'autorité : registre de transcription des décisions préfectorales et municipales an VIII-1819.

1411 WP 17 : - Rétablissement de l'octroi : mémoires et projets an VIII : 1799-1800.

1411 WP 18 : - Octroi administration an IX-1892.

- Régie directe temporaire 1809.
- Gestion de l'octroi par l'administration des droits réunis 1812-1815.
- Régie intéressée an IX-1807.
- Rapport sur les modifications de régime de l'octroi de l'an IX à 1810.

SOURCES IMPRIMEES

Archives municipales

Procès-verbaux des séances du conseil municipal de la ville de Lyon, publiés par la municipalité, d'après les manuscrits originaux, 1800-1870. t. I : An IX-an XIV, Lyon, 1913, 744 p. t. II : 1806-1810, Lyon, 1917, 659 p. t. III : 1810-1813, Lyon, 1923, 441 p. t. IV : 1814-1817, Lyon, 1926, 402 p.

Bibliothèque municipale

- ALMANACH historique et politique de la ville de Lyon. Edition annuelle. 1800 à 1835, série inc., Lyon, Ballanche et Barret.
- BRAC, ancien échevin de Lyon. Lettre à M. Nolhac, officier municipal de la même ville, concernant les octrois de Lyon et les véritables causes des dettes considérables de la commune. 5 juillet 1790, Lyon, s. n. d'impr., 19 p.
- J. GUERRE, Réponse de la Régie de l'octroi municipal et de bienfaisance de la ville de Lyon à un écrit publié dans cette commune sous le titre d'Observations des négociants de

Lyon sur le mode d'établissement en cette ville de l'octroi municipal et de bienfaisance, Lyon, le 25 vendémiaire an IX, A. Leroy, an IX, 16 p.

- J. GUERRE, De l'octroi municipal de Lyon et de quelques points d'économie politique à l'occasion de l'acte administratif qui a prorogé, pour deux années, le bail et le régime actuel de cet établissement, Lyon, J. Maillet, an XIII, 47 p.

- J. GUERRE, De l'octroi municipal de Lyon et de quelques points d'économie politique à l'occasion de l'acte administratif qui a prorogé, pour deux années, le bail et le régime actuel de cet établissement, Lyon, J.-L. Maillet, an XIII.

-Mémoire sur les octrois de la ville de Lyon par M***, ancien échevin, Lyon, mars 1789, 16 p.

- Mémoire pour servir de suite à celui sur les octrois de la ville de Lyon, qu'un de nos anciens échevins vient de rendre public, par un des cent cinquante électeurs de la ville de Lyon. s. d. (avril 1789), s. n. d'impr., 15 p.

- Rapport fait par M. Nolhac au conseil régional de la commune de la ville de Lyon, sur les octrois de ladite ville, le 22 juin 1790, Lyon, 1790, 59 p.

- Idées sur l'administration actuelle des octrois de la commune de Lyon... dédiées à MM. de la municipalité par un citoyen du district de la rue Belle-Cordière, s. n. d'impr., 1790, 16 p.

- Sur les octrois. Avis aux citoyens, par la Société des Amis de la Constitution de Lyon, s. d. (1790) s. n. d'impr., 4 p.

- Loi du 22 décembre 1790 relative aux impositions indirectes et autres droits actuellement existants et faisant partie des recettes publiques ou de celles des anciennes provinces, et aux octrois et droits qui se perçoivent au profit des villes, communautés ou hôpitaux. Donnée à Paris, le 22 décembre 1790. Paris, imprimerie royale, 1790, 3 p.

- Les octrois de Lyon foudroyés par M. Brac, avocat, ... Lyon, Faucheux, 1790, 96 p.

- Aux Consuls. La régie intéressée de l'octroi de Lyon, confiée au citoyen Georges Ricard et compagnie. Pétition au sujet des octrois. Lyon, A. Leroy, An IX, 16 p.

- Observations des négociants de Lyon sur le mode d'établissement en cette ville de l'octroi municipal et de bienfaisance, Lyon, Ballanche, an IX, 27 p.

- Pétition aux citoyens composant le conseil général de la ville de Lyon, Lyon le 14 prairial an IX, 8 p.

- Mémoire justificatif pour la régie de l'octroi, en réponse à celui du citoyen Vangel, Lyon, A. Leroy, An X, 27 p.

- Plaidoyer pour M. Guille, régisseur de l'octroi municipal et de bienfaisance de la ville de Lyon, contre MM. Forey et consorts, Lyon, Pelzin, 1806, 28 p.

- Dialogue sur l'octroi de la ville de Lyon, entre M. Bonhomme et M. Prudent, Lyon, Pelzin, 1807, 29 p.
- Mémoire sur l'établissement d'un entrepôt en franchise de droits dans la ville de Lyon, par la Chambre de commerce de la même ville, Lyon, imprimerie Bruyset aîné, 1812 ? , 9 p.

BIBLIOGRAPHIE

Thèses

- G. BLONDEAU, *L'octroi, pratique actuelle, réforme*, Paris, Librairie technique et économique, 1937, 151 p.
- P. CAYEZ, *L'industrialisation lyonnaise au XIXe siècle. Du grand commerce à la grande industrie*, Université de Lille III, 1979.
- A. COTTEZ, *La régie intéressée de l'octroi de Lyon : 5 fructidor an VIII – 21 mars 1807*, Paris, Editions Domat-Montchrestien, 1937, 502 p.
- E. COUTURIER, *La suppression des octrois d'après la loi du 29 décembre 1897*, Paris, 1907, 128 p.
- J. DOMINGUEZ, *La question des octrois et notamment celle des droits municipaux sur les boissons hygiéniques*, Paris, 1901, 212 p.
- F. GALTIER, *La suppression de l'octroi*, Paris, A. Rousseau, 1901, 293 p.
- A. GEORGE, *Essai sur la suppression de l'octroi de Lyon*, Lyon, Ancienne Librairie Roux, 1904.
- J. de la HOUGUE, *La question des octrois : la loi du 29 décembre 1897, sa genèse, son application, ses effets*, Paris, impr. Marchal et Billard, 1899, 361 p.
- R. LAURENT, *L'octroi de Dijon au XIXème siècle*, Paris, SEVPEN, 1960, 174 p.
- G. NAUDIN, *La question des octrois, les différents systèmes de remplacement de l'octroi et le remplacement de l'octroi de Paris*, Paris, F. Loviton, 1930, 186 p.
- M. VALETTE, *Des suppressions récentes des octrois en France, théorie et réalisation*, Dijon, 1911, 122 p.
- E. WEILL, *Le régime des octrois (étude de législation financière)*, Nancy, 1899, 360 p.

Ouvrages généraux

- F. BAYARD et P. CAYEZ, *Histoire de Lyon*, 2 vol., éditions Horvath, 1990, 479 p.
- F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*, Montchrestien, 1994, 377 p.

- B. DOMPNIER et J. F. LE NAIL, *Population et octroi à Grenoble – Etat des sources (1793-1954)*, Presses Universitaires de Grenoble, 1972, 104 p.
- A. CONCHON, *Le péage en France au XVIIIe siècle, Les privilèges à l'épreuve de la réforme*, Paris, CHEFF, 2002, 583 p.
- J.-B. DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1836.
- M. GARDEN, *Lyon et les lyonnais au XVIIIe siècle*, Paris, 1975, 2t., 761 p.
- J.-P. GUTTON (sous la direction de), *Les Lyonnais dans l'histoire*, Privat, 1985, 405 p.
- L. HOURCADE, *Manuel encyclopédique des contributions indirectes et des octrois*. 7^{ème} édition. Poitiers : Librairie administrative P. Oudin, 1929.
- A. KLEINCLAUSZ, *Histoire de Lyon*, Lyon, Librairie P. Masson, 1939, 3t., 551, 435 et 339 p.
- E. LAFFOLAY, *Nouveau manuel des octrois*, 2^{ème} édition, Roanne, Marion et Vignal, 1870, 408 p.
- M. LEVEQUE, *Mont-de-Marsan et ses banlieues, histoire (1800-1870)*, Atlantica, 2003, 240 p.
- M. MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, New York, B. Franklin, 1965, 6 vol.
- A. de MAUREPAS, *Economie et finances au XIXème Siècle, guide du chercheur 1789 – 1870*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France, Paris, 1998.
- A. NEURISSE, *Histoire de la Fiscalité en France*, Paris, Economica, 1996, 111 p.
- M. OLIBO, *L'octroi de Lyon, son histoire, son organisation, ses recettes*, Lyon, Imprimerie générale du Rhône, 1877, 51 p.
- A. POIDEBARD, *Camille Pernon : fabricant de soieries à Lyon sous Louis XVI et Napoléon I^{er}*, 1753-1808, L. Brun, Lyon, 1912, 49 p.
- J. TULLARD (sous la direction de), *Dictionnaire Napoléon*, Fayard, 1999, 2 vol. (977 p., 1000p.)
- E. TURQUEY, *Les octrois municipaux*, Paris, Giard et Brières, 1899, 410 p.
- A. VEBER, *La suppression des octrois : les origines de l'octroi, l'opinion française, historique de la question de 1789 à 1848 et 1851*, Paris, V. Giard, 1899 234 p.
- R. ZINS (sous la direction de), *Lyon et Napoléon*, catalogue de l'exposition au musée des tissus de Lyon, 9 avril 2005 – 3 juillet 2005, éditions Faton, 287 p.

Rapports et études

- P. CALLET, *Fiscalité et société : la suppression de l'octroi à Lyon à la fin du XIXe siècle*, in Cahiers d'histoire, Grenoble, imprimerie Allier, 1962, t. VII, p. 85-113.
- R. CARRIER, *L'administration des impôts indirects durant le XIXe siècle, le regard pertinent et impertinent du marquis d'Audiffret*, Etudes et documents, CHEFF, 1999, p. 149-164.
- P. CAYEZ, *Entreprises et entrepreneurs Lyonnais sous la Révolution et l'Empire*, in Histoire, économie et société, 1993, n°1, p. 17-27.
- J. DAVID, *Les octrois et leur suppression*, RHD, oct – déc 1988 n°66 (4), PP 561 – 585.
- K. DEHARBE, *De quelques exemples de malversations dans les finances de la généralité de Lyon, un aperçu du problème*, Etudes et documents XI, CHEFF, 1999, p. 97-133.
- A. GAILLETON, *Rapport sur la suppression de l'octroi et les taxes municipales de remplacement présenté au conseil municipal par le maire de Lyon*, Lyon, Association typographique, 1895.
- E. GOJOSSO, *Les octrois au XIXème siècle*, in *L'histoire des finances locales de la Révolution à nos jours*, Presses Universitaires d'Orléans, 2003, p. 71-85.
- M. JACQUET, *Taxes de remplacement des droits d'octroi. Projet de modification de la loi du 28 juin 1901 : rapport présenté au conseil municipal par la commission spéciale composée de M. Jacquet...*, Lyon, Imprimerie Nouvelle Lyonnaise, 1909, 36 p.
- J.-B. PEY, *La suppression des octrois : rapport*, Lyon, Imprimerie du Salut Public, 1894, 48 p.
- Octroi de Lyon : Tarif et rayon d'octroi uniques. Rapport à M. le préfet par M. Olibo, préposé en chef de l'octroi de Lyon, Lyon, Chanoine, 1852, 16 p.
- Rapport sur l'établissement d'un tarif unique des octrois : séance du 10 décembre 1852. Givord. Conseil municipal de Lyon 1852. Lyon, imprimerie Chanoine, 1852, 20 p. BM.
- Octrois : rapport de M. le Préfet : séance du 10 décembre 1852. Lyon, conseil municipal. Lyon, imprimerie Chanoine, 1852, 8 p.
- Réunion des octrois : tarifs unique : rapport de M. le Conseiller d'Etat, chargé de l'administration du département du Rhône (décembre 1853), Lyon, Conseil municipal, 1853. Lyon, Imprimerie Nigon, 1853, 20 p. BM.
- Octroi de Lyon : prorogation du tarif et des surtaxes. Rapport de M. le Préfet. Lyon, Conseil municipal. Lyon, Imprimerie J. Gallet, 1877, 32 p.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PARTIE I – LE RÉTABLISSEMENT DE L’OCTROI DE LYON	13
CHAPITRE 1 – UN IMPÔT NÉCESSAIRE MAIS TOUJOURS CONTESTÉ	14
SECTION 1 – LES MÉRITES ET LES INCONVÉNIENTS DE L’OCTROI	18
§ 1 – <i>Les avantages de l’octroi</i>	19
A – Un impôt indispensable au budget des communes et simple à mettre en place	19
B – Une perception facile et un caractère indolore	20
C – Une progression normale et incessante de son rendement	21
§ 2 – <i>Les reproches récurrents adressés à l’octroi</i>	21
A – Un impôt improportionnel et confiscatoire	21
B – Une gêne pour le commerce et l’industrie	23
C – Des frais de perception élevés	24
D – Une forme de protectionnisme local	25
SECTION 2- UN RÉTABLISSEMENT DIFFICILEMENT OBTENU	25
§ 1 – <i>Des professions hostiles aux nouveaux textes</i>	26
§ 2 – <i>L’attente par la ville de Lyon d’une loi rendant la création d’un octroi obligatoire</i>	27
§ 3 – <i>Quelques exemples dans d’autres villes</i>	29
A – La création de l’octroi de Grenoble	29
B – L’octroi de Dijon	29
C – Mont-de-Marsan	30
CHAPITRE 2 – L’ADMINISTRATION DE L’OCTROI	30
SECTION 1 – LES RÉGIES INTÉRESSÉES	33
§ 1 – <i>La régie Ricard 5 fructidor an VIII – 8 fructidor an IX (23 août 1800 – 26 août 1801)</i>	33
A – L’installation de la régie	33
B – Ses résultats	34
C – Des profits attirant les convoitises	34
D – La fin de cette première régie	37
§ 2 – <i>La régie Delaval 1^{er} brumaire an X – 1^{er} frimaire an X (22 octobre 1801 – 23 novembre 1801)</i>	38
§ 3 – <i>La régie Dareste et Isnard 1^{er} germinal an X (22 mars 1802) – 21 mars 1807</i>	39
A – L’installation de la régie	39
B – Les malversations du citoyen Rasse	40
C – La subrogation du sieur Bigot	41
D – La reprise du bail par un nouveau régisseur et sa prorogation	42
§ 4 – <i>Un défaut de candidats pour une dernière régie intéressée</i>	43
SECTION 2 – LES RÉGIES SIMPLES ET LEUR AVANTAGE	45
§ 1 – <i>La régie simple de la ville 8 fructidor an IX – 25 ventôse an X</i>	45
§ 2 – <i>L’établissement d’une régie simple 22 mars 1807 – 8 Mars 1812</i>	46
§ 3 – <i>L’administration des droits réunis et le retour définitif à une régie simple</i>	46
A – L’administration des droits réunis 8 février 1812 – 8 décembre 1814	46
B – L’établissement définitif d’une régie simple	47
§ 4 – <i>Les raisons du choix de la régie municipale : comparaison entre les trois modes de gestion expérimentés</i>	47
A – Les avantages de la régie simple par rapport à la régie intéressée	48

1 – Des diverses opinions sur la question	48
2 – La pratique	49
3 – Les conclusions de la pratique en faveur de la régie simple	51
B – Les avantages par rapport à l’administration des droits réunis	52
PARTIE II – LA PERCEPTION DE L’OCTROI	55
CHAPITRE 1 – UN IMPÔT LOCAL PAR SON ASSIETTE ET SES PRODUITS	56
SECTION 1 – LES OBJETS SOUMIS AUX DROITS D’OCTROI À LYON	57
§ 1 – <i>Les boissons et liquides</i>	57
A – Le détail des produits compris dans cette catégorie	57
B – La dégustation	58
§ 2 – <i>Les comestibles</i>	59
§ 3 – <i>Les combustibles</i>	59
§ 4 – <i>Les fourrages</i>	60
§ 5 – <i>Les matériaux de construction</i>	60
SECTION 2 – LA TARIFICATION DES TAXES	61
§ 1 – <i>L’accroissement de la taxation</i>	61
A – Les raisons nécessitant des augmentations et des créations de taxes	61
B – Des modifications de taxes	62
C – Des créations de taxes	63
§ 2 – <i>L’étude de deux cas particuliers</i>	64
A – Le vin	64
1 – L’accroissement d’imposition des droits sur le vin	64
2 – Un effet dissuasif, avec de sérieuses conséquences économiques ?	65
B – La bière	67
§ 3 – <i>La mise en œuvre du tarif : l’acquittement des droits</i>	69
SECTION 3 – LE PRODUIT DE L’OCTROI ET SES EMPLOIS	69
§ 1 – <i>La définition des taxes constituant le produit</i>	70
§ 2 – <i>Les données chiffrées</i>	71
§ 3 – <i>L’influence de la conjoncture sur le produit</i>	75
§ 4 – <i>Les éléments politiques généraux de l’emploi</i>	76
CHAPITRE 2 – LA COMPTABILITÉ DE L’OCTROI : ENJEUX ET DIFFICULTÉS	77
SECTION 1 – LE PERSONNEL CHARGÉ DE L’OCTROI	77
§ 1 – <i>Les principales fonctions</i>	77
A – Le préposé en chef	77
1 – Sa nomination	77
2 – Son rôle	78
B – L’inspecteur principal	79
§ 2 – <i>Les nominations</i>	80
A – Les autorités compétentes	80
B – Les conditions requises	80
C – Des emplois réservés	81
D – Les conséquences pécuniaires des démissions	82
§ 3 – <i>Les révocations</i>	82
§ 4 – <i>Les débuts d’un régime de retraite</i>	84
A – L’alimentation d’un fonds de retraite	84
B – Les conditions requises pour bénéficier du fonds	85
SECTION 2 – LE PÉRIMÈTRE DE L’OCTROI ET SES INDICES MATÉRIELS	86
§ 1 – <i>La délimitation territoriale</i>	87
A – Les limites du rayon de perception des droits d’octroi	87
1 – Le rayon de 1812	87
2 – Les modifications les plus importantes entre 1800 et 1816	88
a – Perrache	88

b – L’Observance	89
B – Le sort des banlieues	90
§ 2 – <i>Les moyens matériels de la délimitation</i>	91
A – Les bureaux de déclaration et de perception	91
1 – Leur situation géographique	91
2 – Les horaires d’ouverture	92
B – Les poteaux	92
SECTION 3 – LA CLASSIFICATION DES BIENS	93
§ 1 – <i>Les biens consommés dans la ville</i>	93
A – Les produits provenant de l’extérieur	93
B – Les produits fabriqués dans la ville	94
1 – Les particuliers	94
2 – Les professionnels	95
§ 2 – <i>Les biens non consommés dans la ville</i>	97
A – Le passe-debout	97
B – Le transit à délai	98
C – L’entrepôt	99
1 – Les types d’entrepôt	100
2 – L’établissement d’un entrepôt exclusif pour les liquides, et son insuccès	101
3 – La reprise de l’entrepôt général par la ville et la possibilité de création d’entrepôts à domicile	103
4 – Le choix final en faveur des entrepôts à domicile	104
SECTION 4 – LE PROBLÈME DE LA FRAUDE	104
§ 1 – <i>Les acteurs des fraudes</i>	105
A – Des professions plus susceptibles que d’autres de frauder	105
1 – Les militaires récalcitrants à acquitter les droits d’octroi	105
2 – Les bouchers	106
3 – Les brasseurs	107
B – Des fraudes facilitées par le système du transit	107
C – Les fraudes commises par les employés de l’octroi ou ex-employés	108
D – Une fraude favorisée par la situation géographique de la ville	109
§ 2 – <i>Les remèdes</i>	109
§ 3 – <i>Les sanctions</i>	112
A – Les amendes et saisies	112
B – La vente des marchandises saisies	112
CONCLUSION	115
ANNEXES	119
Annexe 1 – Proclamation relative à l’établissement de l’octroi municipal et de bienfaisance.	119
Annexe 2 – Tarifs des droits d’octroi perçus par la commune de Lyon entre 1800 et 1816, tirés de l’Almanach de Lyon.	120
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE	123

Collection des mémoires de l'Equipe de droit public

N°1 Culte, culture et domanialité publique – L'organisation de concerts dans les églises.

Elise Untermaier, sous la direction du Professeur Sylvie Caudal.

N°2 L'adoption : un défi potentiel pour une Union européenne en mutation.

Amélie Demange, sous la direction du Professeur Cyril Nourissat.

N°3 L'octroi de Lyon, 5 fructidor an VIII – 28 avril 1816 – Les péripéties du rétablissement d'un impôt supprimé par la Révolution.

Agathe Leclerc sous la direction du Maître de Conférences Catherine Fillon.

**Imprimé par le Service Édition
de l'Université Jean Moulin Lyon 3**