

Les services d’approvisionnement des communautés de la Sénéchaussée de Grasse au dernier siècle de l’Ancien Régime

par *Céline PRAMPOLINI-COMOS*

(p. 289 de la version papier des Annales de la Faculté)

Thèse soutenue le 17 juin 2014 à Nice en vue de l’obtention du grade de Docteur en Droit - Mention Histoire du Droit, sous la direction de M. le professeur Marc Ortolani.

Membres du jury : M. Jean-Philippe Agresti, maître de conférences à l’Université d’Aix-Marseille, M. Didier Baisset, professeur à l’Université de Perpignan, M. Marc Ortolani, professeur à l’Université Nice Sophia Antipolis, M. Olivier Vernier, professeur à l’Université Nice Sophia Antipolis.

Mention : Très honorable.

Dans une période bouleversée par les guerres aux désastreuses conséquences, ainsi que par des hivers rigoureux et des maladies touchant aussi bien les hommes que le bétail, les communautés d’habitants donnent à bail des fermes d’approvisionnement afin de fournir à leur population des denrées de première nécessité. Elles veillent aussi à faire respecter des prix et des conditions de vente réglementés ainsi que des critères de qualité et des mesures sanitaires précises. De cette manière, les communautés vont réussir à maintenir un certain équilibre économique et conjuguer leurs intérêts avec ceux des fermiers et des habitants. Pour autant, c’est surtout l’idée de solidarité qui prévaut dans la volonté d’établir ces fermes et non pas celle de rentabilité, celles-ci n’étant pas uniquement instaurées dans le but d’augmenter le budget communal. Les services d’approvisionnement apparaissent en effet comme de véritables services publics : le contrat les instituant est conclu « pour le bien public », par les pouvoirs publics, avec le concours de personnes privées et l’ensemble des règles qui les régit relèvent du fonctionnement de services publics et donc d’un véritable droit administratif.

Cette étude part du postulat qu’il existe diverses catégories de fermes. Pour les distinguer, nous avons retenu une classification basée sur le service rendu au public.

D’un côté, il y a les rêves (ou fermes fiscales) par lesquelles la communauté essaie de tirer un bénéfice fiscal de la vente de produits, tels que l’huile, le fromage et l’« imposition du vin et du raisin ». D’un autre côté, nous trouvons des fermes d’approvisionnement *stricto sensu* comme les fermes de

la boulangerie et les fermes de la boucherie. C'est l'objectif que poursuit la communauté qui nous permet alors de les distinguer.

Cette recherche est alors fondée sur l'idée d'un approvisionnement assuré par les communautés pour l'intérêt général. Il s'agit d'un service rendu au public, ce qui constitue l'essence même de la notion de service public. Les deux sortes de fermes ont donc été examinées ensemble, en ne retenant que le seul critère d'approvisionnement en denrées de consommation courante que sont le pain, le vin, l'huile et la viande. En effet, la ferme d'approvisionnement est établie pour permettre l'accès aux produits de première nécessité dont dépend la subsistance des habitants, et la communauté qui la concède a le devoir moral d'assurer l'approvisionnement : elle agit en tout premier lieu dans l'intérêt général.

Cette thèse démontre que les fermes du vin et huile, de la boulangerie et de la boucherie, au contraire d'autres fermes, comme celle de la vente de la chair de pourceau à Cannes ou celle de la poissonnerie (qui ne vendent pas de denrées, mais perçoivent uniquement un droit sur les ventes), n'ont donc finalement d'autre but que de permettre l'accès aux produits de première nécessité. Ainsi, animées d'un esprit de solidarité, les communautés tentent de subvenir à l'approvisionnement de leurs membres ; elles agissent bien « pour le bien public ».

Cette affirmation est confirmée par le fait que malgré les difficultés rencontrées lors de l'affermage (ex. fermiers irrespectueux de leur bail), les communautés mettent tout en œuvre pour poursuivre l'approvisionnement, et ce pour plusieurs raisons essentielles :

- d'une part, et comme nous venons de l'évoquer, cette étude montre que la communauté est à la recherche constante du « bien public ». L'apparition de cette notion dès l'élaboration des baux démontre la volonté des autorités d'assurer la continuité de l'approvisionnement de ses habitants en denrées de première nécessité et, par là-même, une certaine stabilité sociale et donc politique. Le résultat en est plutôt positif dans le sens où la Sénéchaussée de Grasse de la fin du XVIII^e siècle est relativement peu touchée par le manque de nourriture. Les révoltes frumentaires ne touchent pas cette région comme le reste de la France¹, même si des mécontentements existent, dus surtout à la cherté des produits. La mise en place des fermes et le protectionnisme qu'elles imposent, l'achat et la distribution de blé, permettent d'assurer un approvisionnement pourvoyant au minimum vital ;

¹ Agnès BARRUOL, Valérie SOTTOCASA, « Contestation et vie sociale en Basse-Provence au XVIII^e siècle », *Provence Historique*, fasc. 145, t. 36, 1986, pp. 277-307.

- d'autre part, la réalité d'un service mis en place pour « le public » est confirmée par le peu de rentabilité de ces fermes au regard des revenus des communautés ;

- en outre, si l'on considère non seulement les sommes engagées dans les procédures à l'encontre des fermiers « négligents », mais aussi le coût même de la procédure des enchères pour la communauté, ainsi que le temps passé à l'établissement des fermes, il est évident que les fermes d'approvisionnement ne sont pas instaurées uniquement pour accroître le budget communal ;

- par ailleurs, une fois la ferme adjudgée, les consuls continuent à se préoccuper des fermes et des fermiers, non seulement en les surveillant ou les faisant contrôler par les regardateurs, mais aussi en les soutenant, en leur fournissant des denrées ou des moyens financiers en cas de nécessité.

C'est donc bien l'idée de solidarité qui prévaut dans la mise aux enchères des fermes d'approvisionnement et non pas celle de rentabilité. Dans ces temps difficiles où l'initiative privée ne permet pas de répondre aux besoins de la population, les fermes permettent avant tout la fourniture des denrées de première nécessité à des prix et à des conditions de vente réglementés et selon des critères de qualité et des mesures sanitaires précises. Par le contrat d'affermage, la communauté confie bien la gestion d'un véritable service public à un tiers. En effet, les services d'approvisionnement sont de véritables services publics, le contrat les instituant étant conclu, « pour le bien public »², par les pouvoirs publics avec le concours de personnes privées, afin de permettre l'approvisionnement en produit de première nécessité pour l'ensemble des bénéficiaires du service et ce, de façon égale et continue. Les principes généraux déterminant le régime juridique des services publics que sont l'égalité devant le service et la continuité du service sont donc bien présents dans les actes des fermes d'approvisionnement.

Grâce à ces fermes, les communautés vont réussir à maintenir un certain équilibre économique, et conjuguer les intérêts souvent divergents des fermiers, des communautés et de leurs habitants. Le monopole que la communauté concède permet au fermier de travailler et de lui assurer un minimum de revenus, et les restrictions qu'elle peut imposer concernant les fournisseurs des fermes ainsi que les droits touchant certaines denrées lui permettent de protéger les producteurs locaux des concurrents ; elle réussit ainsi à maintenir et stimuler le tissu économique local. Elle participe de ce fait à la promotion du territoire et des savoir-faire des producteurs locaux.

² Arch. mun. Saint-Laurent-du-Var, BB2, 25 septembre 1749.

L'affermage de l'approvisionnement a des conséquences aussi bien d'un point de vue économique que financier. Un circuit économique va alors s'organiser autour de la ferme entre la communauté, le fermier et ses fournisseurs.

En outre, en confiant la gestion des fermes à des particuliers, la communauté va déplacer les risques de la gestion, tout en gardant le contrôle des prix et de la vente des produits, et, dans une moindre mesure, tenter d'améliorer les finances de la communauté par la perception d'une rente versée par le fermier.

Ce dernier est issu de milieux assez divers mais souvent proches du pouvoir. L'adjudicataire s'engage, avec sa caution, auprès de la communauté et des usagers du service, tout en étant garantis par la communauté. Cette dernière engage en effet sa responsabilité en mettant en place les fermes et en organisant un contrôle très strict des services d'approvisionnement. En signant le bail à ferme, le fermier espère trouver des avantages financiers ainsi qu'une certaine reconnaissance sociale, voire un tremplin vers d'autres fonctions, puisque malgré le coût de la rente à payer à la communauté ainsi que les nombreuses obligations qui pèsent sur lui, rares sont les cas où les fermes ne trouvent pas preneur (une régie est rarement mise en place). Quant aux obligations qui lui incombent, le fermier devra y répondre envers les usagers du service et sera sanctionné en cas de leur irrespect.

Cette recherche s'achève avec une affirmation qui pourrait amener à des travaux ultérieurs, à savoir que l'ensemble des règles établies afin de structurer les fermes relève du fonctionnement de véritables services publics, ce que confirme, dans un autre domaine d'activité, le Professeur Marc Ortolani pour qui « la pratique et les principes du service public sont déjà une réalité solidement établie » sous l'Ancien Régime³, et donc d'une forme embryonnaire, mais bien réelle, de droit administratif.

L'hypothèse de l'existence d'un authentique droit administratif au dernier siècle de l'Ancien Régime se confirme. Les principes généraux déterminant le régime juridique des services publics que sont l'égalité devant le service et la continuité du service sont bien présents dans les actes des fermes d'approvisionnement. Les actes relatifs aux fermes évoluent dans le cadre de règles différentes du droit privé, le contractant disposant notamment de prérogatives (monopole) liées à sa mission particulière de poursuite du bien

³ Marc ORTOLANI, « *Le passage du col de Tende à la fin du XVIII^e siècle - Jalons pour une histoire du Service public des transports* », colloque international Pridaes II, « Commerce et communications maritimes et terrestres dans les États de Savoie » (s.d. V. PIERGIOVANNI, M. ORTOLANI), Nice, Serre, 2011, p. 62.

commun dans le temps et dans l'espace. Il existe bien des « règles propres à la gestion des affaires publiques », ce qui est révélateur de la présence d'un droit administratif⁴. De même, si nous reprenons la définition de Joseph-Marie de Gérando, pour qui « le droit administratif peut être considéré sous deux points de vue principaux : ou relativement aux fonctions publiques par lesquelles s'exerce la mission confiée à l'administration ; ou relativement aux divers services publics auxquels cette mission s'applique »⁵, les services publics d'approvisionnement des communautés de la Sénéchaussée de Grasse au dernier siècle de l'Ancien Régime sont bien « matière du droit administratif » puisque relatifs aux divers services publics.

Par ailleurs, et comme le souligne le professeur Mestre⁶, la présence d'un contrat particulier propre au droit administratif vient conforter cette position : non seulement la concession de la ferme à un particulier lui donne des pouvoirs exorbitants du droit commun, mais en plus, elle oblige les tiers au contrat à respecter certaines de ses dispositions. En outre, ce contrat conclu entre la communauté et le fermier est inégalitaire dans le sens où la communauté cocontractante est aussi, par le truchement de ses regardateurs, le contrôleur des agissements du fermier, ainsi que celle qui sanctionne ses manquements. « L'organisation des pouvoirs [...] municipaux illustre [donc bien] un rapport de puissance à sujétion [...], condition préalable pour le déploiement d'un droit administratif »⁷.

Tous ces éléments confirment l'existence de pratiques qui relèvent clairement, sous l'Ancien Régime, d'un réel droit administratif⁸.

⁴ Jean-Louis MESTRE, « L'histoire du droit administratif », p. 5, in : Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY, Philippe YOLKA, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, t. 1, 2011, 842 pp.

⁵ Joseph-Marie de GERANDO, *Institutes du droit administratif français*, Paris, Nève, t. 1, 1829, pp. 15-16.

⁶ Jean-Louis MESTRE, « L'histoire du droit... », *op. cit.*, pp. 8-9.

⁷ Grégoire BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, p. 18.

⁸ Tout comme l'affirme le Professeur Mestre. De même Anne-Sophie CONDETTE-MARCANT montre notamment que le droit des travaux publics et les adjudications nécessaires constituent un exemple de l'existence du droit administratif sous l'Ancien Régime : *Bâtir une généralité. Le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII^e siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, 661 pp.