

## LA CITÉ GRECQUE, LES CITOYENS ET LES FINANCES PUBLIQUES

L'étude des finances des cités grecques n'est guère à la mode, malgré les remarquables progrès accomplis, depuis quelques décennies, dans les recherches sur les institutions et l'économie de l'Antiquité. Certains savants considèrent visiblement ce sujet comme marginal ou secondaire. D'autres, peut-être rebutés par son aspect technique, n'osent guère l'aborder de front et semblent tenir pour acquis qu'il est réglé depuis longtemps. Certes, les publications n'ont pas complètement fait défaut dans le domaine<sup>1</sup>. Beaucoup d'entre elles ont abordé des questions précises, surtout à partir des sources épigraphiques. Tels furent notamment les travaux pionniers d'Adolph Wilhelm et de Louis Robert, qui ont dominé les études d'épigraphie grecque au XX<sup>e</sup> siècle et ont inspiré d'autres chercheurs. Ces enquêtes ont contribué à renouveler beaucoup de questions et, en s'intéressant à de petites cités mal connues ou méconnues, ont permis de dépasser l'athénocentrisme et d'élargir la perspective vers les périodes hellénistique et impériale. Mais elles sont restées infiniment moins nombreuses que les études sur les institutions politiques et l'économie en général. D'autre part, plusieurs synthèses ont été publiées sur le sujet, faisant utilement le point sur bien des questions<sup>2</sup>. Mais la plupart étaient des chapitres de volumes ou d'encyclopédies et sont donc restées assez brèves. Surtout, elles ont continué à réserver une place de choix aux finances de l'Athènes classique et à répéter un certain nombre d'idées reçues, dont l'une au moins remontait au début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>. En fait, la

---

1. Voir mon article « Les finances publiques des cités grecques. Bilan et perspectives de recherche », *Topoi. Orient-Occident*, 5 (1995), p. 7-32. Les réflexions qui suivent reposent en grande partie sur mes travaux antérieurs. J'espère donc que le lecteur m'excusera d'y renvoyer fréquemment.

2. Il faut signaler en particulier les deux volumes de la *Griechische Staatskunde* de G. BUSOLT et H. SWOBODA, troisième édition publiée en 1920 et 1926. Pour plus de détails, voir l'article signalé à la note précédente, p. 17.

3. C'est-à-dire à l'ouvrage fondamental d'A. BOECKH, *Die Staatshaushaltung der Athener*, publié pour la première fois à Berlin en 1817, puis réédité en 1850 et en 1886 (après révision par M. FRÄNKEL). Il fut traduit en français en 1828, en anglais en 1828 et en 1842 (réédition augmentée), en italien en 1903. L'idée reçue concerne

dernière étude d'une certaine ampleur est celle d'A. M. Andreades, qui fut publiée à Athènes en 1928 et qui a naturellement vieilli <sup>4</sup>.

D'autre part, peut-être à force de répéter les mêmes clichés, la majorité de ces travaux, de synthèse comme de détail, ont insisté avant tout sur un certain nombre de traits négatifs : manque de prévoyance et de rigueur des cités dans leurs dépenses, pénurie chronique de fonds et de liquidités, absence de réserves monétaires, dispersion des avoirs publics dans de multiples caisses, imperfections des systèmes comptables, etc. Bref, l'idée maîtresse qui prévaut encore de nos jours est celle d'une gestion rudimentaire, voire d'une sorte d'incurie ou d'irresponsabilité. Certes, tout n'est pas faux dans ces analyses. Il est vrai que la gestion des cités paraît souvent marquée par l'improvisation et que les sources, littéraires comme épigraphiques, évoquent fréquemment leur gêne financière, l'insuffisance de leurs moyens, leur incapacité à rembourser leurs dettes, les négligences ou les malversations des magistrats, le recours à des solutions extrêmes comme des confiscations ou des extorsions de biens privés... Mais il est naturel que ces « accidents » aient laissé plus de traces dans les textes que la routine quotidienne. Or, un bon nombre de documents montrent aussi que les cités savaient gérer correctement leurs ressources et leurs dépenses. L'épigraphie a notamment conservé de nombreuses traces de comptes publics, par exemple pour des constructions, qui témoignent de la réussite de ces entreprises. Beaucoup de décrets honorant des magistrats ont rendu hommage à la rigueur de leur gestion.

En fait, les jugements sévères qu'on prononce volontiers à cet égard révèlent plusieurs paradoxes. D'abord, ils découlent d'une comparaison, parfois explicite, avec la gestion des États modernes et appliquent ainsi à l'Antiquité des critères qui ne lui conviennent pas nécessairement. Ensuite, en déplorant l'impéritie des Grecs en matière de finances, le monde savant exprime une sorte de misérabilisme qui contraste étrangement avec l'enthousiasme qu'il manifeste souvent dans les autres domaines. Se pourrait-il que les Grecs aient accompli tant de choses sans en avoir les moyens ? Enfin, l'étude de l'histoire occidentale et même l'observation de la gestion financière des États d'aujourd'hui laissent à peu près la même impression que l'analyse des documents anciens. Les crises, les guerres et les difficultés de trésorerie y semblent plus fréquentes que les périodes de

---

l'absence d'imposition directe dans les cités, dont il est question plus loin (voir la note 12).

4. *Ἱστορία τῆς Ἑλληνικῆς δημοσίας οικονομίας*, premier volume portant sur les temps homériques et les périodes archaïque et classique. Il devait être suivi d'autres volumes qui n'ont pas pu voir le jour. Il fut traduit en allemand en 1931, puis en anglais en 1933, chaque fois après révision de l'auteur, enfin en italien en 1961.

calme et d'équilibre. On y trouve également bon nombre d'erreurs de jugement et de conflits d'intérêts et bien des exemples de corruption, de détournements de fonds et de malversations. Faut-il en déduire que tous les gouvernements de l'histoire ont été frappés d'incurie ou ne s'agit-il pas, là aussi, d'une erreur de perspective créée par la documentation ?

Les pages qui suivent proposent quelques réflexions générales sur la manière d'aborder le sujet. Je m'y efforce de situer celui-ci dans son cadre propre, celui de la cité, qui avait ses traits originaux, et d'exploiter ce que les Grecs ont eux-mêmes écrit à ce propos, pour essayer d'en comprendre la structure, l'organisation et la logique de l'intérieur, si l'on peut dire. Une telle démarche n'exclut pas le recours, d'ailleurs inévitable, à des concepts et à des termes d'aujourd'hui ou à des comparaisons avec nos manières d'agir et de penser. Mais elle évite d'en faire des points de référence et d'en tirer des jugements positifs ou négatifs. Traiter des finances de l'ensemble du monde grec pose évidemment le problème de la validité des généralisations. On sait en effet que chaque cité ou πόλις, souveraine par définition, avait sa propre physionomie et a eu sa propre histoire. Chacune a donc organisé ses finances selon ses ressources et ses besoins propres et les a gérées comme elle l'entendait, du moins dans la mesure du possible. Si les sources le permettaient, chacune pourrait donc faire l'objet d'une étude particulière. En fait, comme on le sait également, seule Athènes, à la période classique, se prête à une enquête de ce genre. Pourtant, une étude à grande échelle n'est pas irréalisable, à la fois dans l'espace et dans le temps. D'une part, en effet, en matière d'institutions, la diversité des choix avait ses limites, d'abord par la force des choses, ensuite parce que l'organisation de chaque cité correspondait à un modèle dont elle s'efforçait de reproduire partout les traits caractéristiques, enfin parce que, pour les finances publiques comme pour d'autres domaines, le mimétisme a probablement joué un grand rôle d'une cité à l'autre. D'autre part, comme on l'admet de plus en plus aujourd'hui, les cités sont demeurées vivantes et actives durant des siècles, en dépit de l'évolution politique qui a soumis la plupart d'entre elles au pouvoir des rois hellénistiques, puis de l'Empire romain, et malgré la prépondérance accrue des notables, surtout à partir de la basse époque hellénistique. Au niveau local, elles sont toujours restées des entités administratives et fiscales. La plupart ont continué à prélever leurs taxes, même quand certaines de celles-ci étaient destinées à des maîtres étrangers, et ont conservé une large initiative pour leurs dépenses. Dans l'ensemble, leurs institutions furent marquées par la continuité plutôt que par le changement. Ainsi, d'un bout à l'autre du monde grec et durant les quatre derniers siècles avant notre ère, période pour laquelle la documentation est suffisamment riche pour permettre une enquête de ce genre,

apparaissent de nombreux traits structurels dont on peut dégager un tableau d'ensemble relativement cohérent.

Selon le point de vue choisi, on peut évidemment traiter les revenus et les dépenses des cités comme de simples moyens mis au service de fins plus nobles : politique, guerre et diplomatie, célébration des cultes et des fêtes, réalisations des arts et des lettres... Il reste que, sans moyens financiers ou avec d'autres moyens, les résultats auraient été différents. Thucydide a noté, par exemple, que la suprématie d'Athènes sur ses alliés et sa maîtrise des mers, au V<sup>e</sup> siècle, reposaient sur d'importantes réserves financières<sup>5</sup>. Mais, au-delà de leur rôle instrumental, qui tombe évidemment sous le sens, les finances publiques constituent également un objet d'étude en soi, dont on peut analyser la structure, la logique et la finalité. Comme plusieurs philosophes grecs l'ont écrit, elles constituaient un champ de la politique, parfois appelé οἰκονομία ou διοίκησις, dont la maîtrise était indispensable aux hommes d'État comme celle des affaires sacrées, des lois, des formes de constitution, des alliances, des traités, de la guerre et de la paix<sup>6</sup>. Dans chaque cité, la gestion des finances publiques résultait de choix effectués par les citoyens pour prendre en charge collectivement un certain nombre de responsabilités jugées importantes. Ces choix traduisaient leur façon de se gouverner, leur échelle de valeurs et leur conception des rapports entre l'individu et le groupe.

### La cité grecque et ses finances

Quand elles apparaissent pour la première fois dans quelques textes de la période archaïque, les finances des cités présentent déjà une certaine complexité. Leur mise en place remontait certainement à de lointaines origines. En effet, dans toute société quelque peu organisée, un certain nombre d'activités ou de responsabilités, comme la guerre et la défense du territoire, la célébration des cultes et la construction d'édifices communs, ont dû très tôt être prises en charge par la collectivité ou du moins par un groupe assez nombreux. Chacun y contribuait soit de sa personne, par exemple sous la forme d'une levée de troupes ou d'une corvée, soit en cédant une part de ses biens ou de ses récoltes. La plus grande partie de la période archaïque, jusqu'à l'introduction de la monnaie frappée en Grèce au VI<sup>e</sup> siècle, n'a pas connu d'autres formes. Celles-ci n'ont d'ailleurs jamais disparu, même après l'entrée de la monnaie dans l'usage quotidien. Mais le

---

5. Voir L. KALLET-MARX, *Money, Expense, and Naval Power in Thucydides' History 1-5.24*, Berkeley - Los Angeles - Oxford, 1993.

6. Cette énumération est celle de la *Rhétorique à Alexandre* (1423a), œuvre d'inspiration aristotélicienne. Voir aussi, par exemple, Xénophon, *Mémoires*, III, 6, et Aristote, *Rhétorique*, I, 4, 1359b.

détail des origines nous échappe entièrement. Ce qui est sûr, c'est que la mise en place de l'imposition et de la taxation, de même que le développement des dépenses communes, dans chaque communauté puis dans chaque cité naissante, se sont faits empiriquement selon les besoins et sous la contrainte des événements, sans aucun plan préétabli. Progressivement, quand c'était possible, on y a sans doute introduit une certaine logique et l'on a éliminé les contradictions les plus gênantes.

Il suffit ici d'évoquer brièvement les différents types de ressources financières dont les cités disposaient aux périodes classique et hellénistique. Leur nature et leur rendement variaient naturellement selon les cas. En effet, alors que beaucoup de cités, sans doute la majorité, sont restées durant des siècles des bourgades paysannes, d'autres se sont plus ou moins ouvertes au commerce. D'autres encore possédaient des sanctuaires ou des oracles renommés. Aucun type n'existait évidemment à l'état pur<sup>7</sup>. Mais toutes possédaient, à des degrés divers, ce qu'on pourrait appeler un patrimoine public, comprenant des terres, des immeubles et des équipements comme les rues, les routes, les marchés, les ports, les chantiers navals, les théâtres, les gymnases, les fortifications, etc. Quelques-unes, choyées par la nature comme Siphnos, Thasos ou Athènes, avaient des mines d'or ou d'argent. Cet ensemble était considéré comme κοινός, « commun », ou δημόσιος, c'est-à-dire appartenant au « peuple » (δῆμος) des citoyens, par opposition avec ce qui était propre à chacun, ἴδιος. Les Grecs distinguaient en outre, sous le nom de ἱερός, ce qui appartenait aux dieux ou leur était consacré : biens fonciers et immobiliers, comme dans le cas des biens publics, et réserves précieuses sous forme d'objets divers et bientôt de pièces de monnaie, accumulées grâce aux revenus des sanctuaires et aux dons des cités et des particuliers<sup>8</sup>. Dans les faits, ces biens et ces fonds étaient administrés par la communauté des usagers du sanctuaire : la cité tout entière ou l'une de ses composantes, comme un dème, une famille ou plusieurs, parfois un groupe de cités comme à Delphes. Or, une grande partie des biens publics et sacrés pouvait être une source (πόρος) de revenus (πρόσοδοι), car les terres, les fermes et les maisons, de même que les boutiques et les ateliers situés dans les portiques, étaient habituellement loués à des particuliers qui les exploitaient pour l'agriculture, l'élevage,

7. Voir par exemple l'essai de typologie proposée par C. H. GEHRKE, *Jenseits von Athen und Sparta. Das Dritte Griechenland und seine Staatenwelt*, Munich, 1986.

8. Plusieurs articles de *Ktéma* 23 (1998) ont été consacrés à ces distinctions, notamment ceux de M. CASEVITZ (p. 39-45), A. FOUCHARD (p. 59-69), H. VAN EFFENTERRE (p. 191-196), A. JACQUEMIN (p. 221-228), R. DESCAT (p. 229-241) et A. BRESSON (p. 243-262). Il y apparaît que, contrairement aux opinions de R. Descat et d'A. Bresson, les catégories grecques correspondent d'assez près à ce que nous entendons par public et privé.

l'artisanat ou le commerce. Chaque cité avait ainsi ses δημόσια χρήματα ou « fonds publics » et chaque sanctuaire avait ses ἱερὰ χρήματα ou « fonds sacrés ». Ceux-ci, de même que les réserves précieuses, étaient normalement réservés aux frais des cultes ou simplement thésaurisés<sup>9</sup>.

En outre, les cités pouvaient compter sur les prestations personnelles de leurs citoyens et de leurs métèques. Les unes étaient les liturgies, littéralement « services publics », comme la triérarchie ou la chorégie. Bien connues à Athènes, elles existaient également ailleurs et pouvaient être assez onéreuses<sup>10</sup>. Les autres découlaient de la tradition du don et du dévouement, qui obligeait les citoyens les mieux nantis à dépenser bénévolement, quand ils étaient investis d'une charge publique ou d'une liturgie, en ajoutant des sommes de leur poche aux fonds mis à leur disposition. Même s'ils variaient en importance, ces dons avaient un caractère régulier, sur lequel les cités pouvaient compter<sup>11</sup>. Ces deux types de prestations constituent des traits particulièrement originaux des cités.

Celles-ci disposaient par ailleurs d'une panoplie de taxes et d'impôts, qu'elles regroupaient sous le nom de τέλη. Malgré une doctrine persistante qui prétend le contraire, beaucoup de cités, même parmi les plus commerçantes comme Milet, Téos ou Telmessos, par exemple, connaissaient ce que nous appelons l'impôt direct, prélevé sur les biens ou la production des particuliers : d'une part les terres, les maisons, les esclaves, les troupeaux, les bêtes de somme, les ruchers, etc. ; d'autre part le grain, le vin, l'huile, le lait, les fruits, les légumes, le bois, le fourrage...<sup>12</sup>. Il reste que la

---

9. Voir à ce sujet mon article « Finances sacrées et finances publiques dans les cités grecques », *Actas del IX Congreso Español de Estudios Clásicos. Historia y Arqueología*, Madrid, 1998, p. 181-185.

10. De nombreux textes littéraires et surtout épigraphiques y font allusion : voir entre autres J. OEHLER, *RE* XII, 2 (1925), 1871-1878, s. v. « Leiturgie ». Sur les liturgies athéniennes, voir notamment l'introduction de J. K. DAVIES à son volume *Athenian Propertied Families*, Oxford, 1971, V. GABRIELSEN, *Financing the Athenian Fleet. Public Taxation and Social Relations*, Baltimore - London, 1994 (triérarchie), et P. WILSON, *The Athenian Institution of the Khoregia. The Chorus, the City and the Stage*, Cambridge, 2000 (chorégie, avec un excellent aperçu, p. 279-302, de l'institution hors d'Athènes). Sur des liturgies de Rhodes destinées entre autres à l'équipement de la flotte, voir mon article « Démocratie et entretien du peuple à Rhodes d'après Strabon, XIV, 2, 5 », *REG* 102 (1989), p. 515-528. Sur les chorégies d'Iasos, en Carie, connues par de nombreuses inscriptions, voir mon article « De la liturgie à la contribution obligatoire : le financement des Dionysies et des travaux du théâtre à Iasos au II<sup>e</sup> siècle avant J.-C. », *Chiron* 23 (1993), p. 267-294.

11. Voir mon article « L'évergétisme des citoyens aux périodes classique et hellénistique », *Actes du X<sup>e</sup> Congrès international d'épigraphie grecque et latine. Nîmes, 4-9 octobre 1992*, Paris, 1997, p. 183-196.

12. Voir mon article « Taxation directe en Grèce ancienne », à paraître dans *Symposion 1999*.

taxation indirecte était la plus répandue. Elle frappait surtout les transactions commerciales, donc toute la population, car les taxes se répercutaient, comme aujourd'hui, dans les prix des ventes au détail. Au niveau des échanges lointains ou régionaux, toutes les marchandises exportées et importées étaient soumises à un droit de douane, souvent de 2 % et donc appelé πεντηκοστή ou « cinquantième ». D'autres taxes frappaient l'usage des installations portuaires, comme l'ancrage et le halage. D'autres encore, διαγώγια ou παραγώγια, étaient des droits de passage. Ces taxes étaient perçues dans l'ἐμπόριον, lieu d'embarquement et de débarquement des marchandises qui se confondait habituellement avec le port ou une partie du port de la cité. Le commerce de détail, dans les marchés ou ἀγοραί, était à son tour frappé de taxes diverses : droits d'emplacement pour les échoppes, droits d'usage de certains équipements publics comme la balance officielle, taxes sur les transactions (ventes, locations, affermages, change des monnaies, etc.). Il faut ajouter des droits d'entrée et de sortie aux portes des villes (διαπύλια), des taxes personnelles ou capitations, dont certaines frappaient les citoyens, les métèques ou les artisans, etc.<sup>13</sup>

Ce système de taxation était assez rigide et n'a guère évolué avec le temps. Une fois mis en place dans chaque cité, il fut considéré comme un acquis, auquel on n'a apporté que des adaptations mineures, sans éprouver le besoin de le penser ni de le revoir dans son ensemble. Nul n'a jamais cru bon, par exemple, de le moduler différemment pour mieux redistribuer la richesse privée ou pour favoriser la circulation de certains produits. Le meilleur exemple en est la πεντηκοστή qui, frappant indifféremment toutes les marchandises qui entraient dans la cité et en sortaient, maintenait un obstacle à l'importation de denrées de première nécessité, comme le grain. Mais il serait anachronique de reprocher aux Grecs ce conservatisme. Tel qu'il était, le système convenait à leur vision purement fiscale de la taxation : celle-ci répondait simplement aux besoins publics. En outre, à peu d'exceptions près, la perception des taxes, sur le terrain, fut toujours adjugée à des particuliers que les Grecs appelaient τελῶνται ou « acheteurs de taxes », c'est-à-dire des fermiers d'impôts, dont les équivalents dans le monde romain étaient les fameux publicains. Or la méthode présentait des inconvénients et a parfois donné lieu à des abus, notamment parce que les fermiers considéraient ces opérations comme des affaires destinées à leur enrichissement personnel<sup>14</sup>. Elle fut pourtant la plus répandue dans le

---

13. J'ai donné un aperçu de ces taxes dans « Oikonomia politikè (Ps.-Aristote, *Économique* II, 1, 5) », *Mélanges Pierre Rodrigue Brind'Amour*, t. II, *Cahiers des Études anciennes* XXXVII (2001), p. 27-34.

14. Cf. R. ÉTIENNE et L. MIGEOTTE, « Colophon et les abus des fermiers des taxes », *BCH* 122 (1998), p. 143-157, et mon article « Quelques aspects légaux et

monde ancien et s'est maintenue ensuite durant des siècles dans beaucoup d'États, jusqu'à la mise en place de véritables bureaucraties.

Mais cette rigidité était corrigée, dans une certaine mesure, par un exercice de planification financière qu'on rencontre dans plusieurs cités, sous le nom de *μερισμός* à Athènes et de *διόταξις* ailleurs. Il consistait à répartir, avant la fin de chaque année, donc en vue de l'année suivante, les fonds disponibles selon les divers postes de dépenses. Certes, cette distribution devait souvent obéir à de vieilles routines qui assignaient automatiquement des fonds à des dépenses préétablies. Mais elle permettait également, d'une année à l'autre, d'ajuster les ressources aux besoins (ou l'inverse). Les inscriptions révèlent ainsi, dans certaines cités, l'existence de fonds en excédent, *περιόντα*, ou de fonds non affectés, *ἀδιότακτα*, c'est-à-dire de réserves financières, qui s'ajoutaient aux trésors des sanctuaires<sup>15</sup>.

Une souplesse plus grande encore venait de l'existence d'autres ressources, qui n'étaient pas régulières, mais étaient à la portée des cités en cas de besoin, de pénurie ou d'imprévu. On les voit souvent combinées les unes avec les autres. L'une d'elles était l'*εἰσφορά* ou « contribution », impôt habituellement proportionnel à la fortune, dont les Athéniens se servaient à des fins militaires, mais qui pouvait avoir ailleurs d'autres usages<sup>16</sup>. Les cités pouvaient aussi emprunter et le faisaient souvent dans des moments d'urgence comme les guerres ou les difficultés de ravitaillement en grain<sup>17</sup>. Certaines disposaient même de véritables ouvertures de crédit auprès de l'un ou l'autre de leurs sanctuaires, quand ces derniers avaient des réserves monétaires, et elles en usaient régulièrement pour des dépenses courantes, du moins à certaines périodes<sup>18</sup>. Plus fréquemment, les cités ouvraient des souscriptions auprès de leur population, souvent pour contribuer à la construction ou à la restauration d'édifices ou de monuments

---

juridiques de l'affermage des taxes en Grèce ancienne », *Symposion 1997. Vorträge zur griechischen und hellenistischen Rechtsgeschichte (Altafiumara, 8-14. September 1997)*, Köln - Weimar - Wien, 2001, p. 165-174.

15. Voir mon article « Les finances des cités grecques au-delà du primitivisme et du modernisme », *ENERGEIA. Studies on Ancient History and Epigraphy presented to H.W. Pleket*, Amsterdam, 1996, p. 89-92, avec références aux études antérieures.

16. Cf. Ph. GAUTHIER, *Chiron* 21 (1991), p. 62-64.

17. Voir mon livre *L'emprunt public dans les cités grecques. Recueil des documents et analyse critique*, Québec - Paris, 1984, et mon article « L'endettement des cités grecques dans l'Antiquité » (à paraître).

18. C'était notamment le cas d'Athènes, de Locres, de Kéos, de Priène et de Délos. Voir mon article « Sur les rapports financiers entre le sanctuaire et la cité de Locres », *Comptes et inventaires dans la cité grecque. Actes du colloque de Neuchâtel en l'honneur de J. Tréheux*, Neuchâtel, 1988, p. 191-203, et ceux qui sont cités aux notes 9 et 17.

publics<sup>19</sup>. De manière plus systématique encore, la générosité privée, à laquelle on a donné le nom d'évergétisme, se manifestait à titre individuel. Dès l'époque classique, et sans doute auparavant, non seulement les liturgies, mais aussi plusieurs charges régulières entraînaient des dépenses personnelles, comme on l'a vu. Cette habitude s'est maintenue par la suite, mais, en même temps que l'évergétisme des citoyens, s'est développé celui des étrangers, des rois hellénistiques, puis des empereurs romains. Ces largesses de plus en plus généreuses ne pouvaient plus se produire qu'en des occasions exceptionnelles. Elles sont alors devenues d'importants moyens de dépannage<sup>20</sup>. Enfin, les cités ne reculaient pas, à l'occasion, devant des expédients plus radicaux comme les réquisitions, les saisies, les confiscations, les emprunts forcés, les dévaluations monétaires, les mises en circulation forcée de pièces de fer ou de bronze, etc., dont le second livre de l'*Économique* attribué à Aristote a conservé une liste édifiante<sup>21</sup>.

Ces divers recours sont généralement interprétés comme des moyens de détresse et l'on en déduit que les cités étaient constamment à court d'argent. La conclusion est juste en ce qui concerne les expédients de dernière heure, les emprunts contractés dans l'urgence et bien des appels aux évergètes, qui accentuaient la dépendance des cités envers les riches et créaient chez les pauvres une sorte de patronage socioéconomique. Mais on ne peut la généraliser. En effet, la plupart des stratagèmes rapportés par le Pseudo-Aristote ont eu lieu au IV<sup>e</sup> siècle, dans le contexte de guerres incessantes qui exigeaient des dépenses énormes, en particulier pour le paiement de la solde aux troupes. Beaucoup d'emprunts ont été conclus avec des étrangers qui les traitaient comme des affaires lucratives, ce qui supposait de leur part un minimum de confiance dans la capacité de remboursement des cités, donc une situation financière assez saine. Quant aux dons des évergètes, fréquemment destinés à embellir les villes par des édifices et des monuments, ils ne répondaient pas toujours à des besoins criants. Enfin, les souscriptions publiques n'apportaient le plus souvent qu'un appoint financier grâce à la collaboration des citoyens riches ou aisés à des projets

---

19. Voir mon étude d'ensemble, avec les sources grecques, dans *Les souscriptions publiques dans les cités grecques*, Québec - Genève, 1992.

20. Les ouvrages fondamentaux sur le sujet sont ceux de P. VEYNE, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Seuil, 1976, Ph. GAUTHIER, *Les cités grecques et leurs bienfaiteurs (IV<sup>e</sup>-I<sup>er</sup> siècle avant J.-C.)*. Contribution à l'histoire des institutions, Athènes - Paris, 1985 (BCH Suppl. XII), et F. QUASS, *Die Honoratiorenschicht in den Städten des griechischen Ostens. Untersuchungen zur politischen und sozialen Entwicklung in hellenistischer und römischer Zeit*, Stuttgart, 1993.

21. Voir le commentaire de B. A. VAN GRONINGEN, *Aristote. Le second livre de l'Économique*, Leyde, 1933.

urbanistiques dont le financement était assuré, pour l'essentiel, par des fonds publics : elles se produisaient généralement dans des périodes de calme et de prospérité. En fin de compte, plutôt que de prétendre, comme on le fait souvent, que les cités étaient constamment au bord de la faillite, il me paraît plus juste de conclure qu'elles avaient intégré ces moyens d'exception dans leur vision des besoins et leur gestion de l'imprévu. Comme l'ont noté plusieurs philosophes grecs<sup>22</sup>, elles devaient équilibrer leurs dépenses et leurs revenus. Certes, il s'agit là d'un principe élémentaire, valable pour tout État à toute époque. Mais il ne devait pas être plus difficile à appliquer en Grèce ancienne qu'aujourd'hui.

Les ressources des cités et des sanctuaires avaient naturellement leur contrepartie dans les dépenses publiques et sacrées, qu'on peut brièvement décrire comme suit. Les *ιερά* ou « affaires sacrées » exigeaient des fonds pour la construction, la restauration et l'entretien des temples et des sanctuaires, la célébration des fêtes, des processions, des sacrifices et des concours, la rémunération des employés, etc. Les frais de la guerre et de la défense pouvaient être considérables dans les cités puissantes et ambitieuses, mais s'imposaient partout à des degrés divers : construction et entretien des murailles et des autres ouvrages de protection, des arsenaux, des gymnases, des machines et des flottes de guerre, éducation éphébique, armement, équipement, solde et soutien des hommes assignés à la garde de la cité et du territoire, de même que des troupes envoyées en campagne, sur terre ou sur mer<sup>23</sup>. Aux édifices et aux équipements permanents requis par les cultes et la défense s'ajoutaient les dépenses de l'urbanisme : théâtres, rues et routes, fontaines et citernes, docks et hangars, etc.<sup>24</sup> Le fonctionnement politique de chaque cité entraînait lui aussi des dépenses : rémunération des employés publics, dont beaucoup étaient des esclaves, et de certaines fonctions comme des charges exécutives ou la participation aux assemblées, du moins dans certaines cités, frais des ambassades, des distinctions honorifiques, de la gravure des inscriptions, etc. À partir du IV<sup>e</sup> siècle, d'autre part, on voit de plus en plus de cités se préoccuper de leur approvisionnement, au point d'acheter elles-mêmes, à leurs frais, du grain et parfois de l'huile. Plusieurs cités ont même créé à cet effet des fonds réguliers, institution qui paraît s'être généralisée dans les cités d'Asie

---

22. Voir par exemple les références données à la note 6.

23. Voir mon article « Les dépenses militaires des cités grecques : essai de typologie », *Entretiens d'archéologie et d'histoire. Économie antique. La guerre dans les économies antiques*, St-Bertrand-de-Comminges, 2000, p. 145-176.

24. Voir mon article « Finances et constructions publiques », *Stadt- und Bürgerbild im Hellenismus. Kolloquium. München, 24. bis 26. Juni 1993*, Munich, 1995, p. 79-86.

Mineure au I<sup>er</sup> siècle de notre ère<sup>25</sup>. Enfin, à toute époque, beaucoup de cités ont dû verser, régulièrement ou non, des contributions ou des tributs soit à des puissances étrangères (rois perses, princes barbares, rois hellénistiques, conquérant romain) soit aux caisses communes d'alliances et de fédérations.

On est frappé par la variété de ces dépenses et des domaines auxquels elles s'étendaient<sup>26</sup>. On voit en particulier le rôle, direct ou indirect, que les cités jouaient ainsi dans le domaine économique et dans la circulation monétaire. En effet, elles mettaient à la disposition des particuliers une partie de leur patrimoine foncier et immobilier, de même que des infrastructures indispensables à la production et au commerce. Elles étaient les maîtres d'œuvre d'entreprises d'intérêt commun, comme les constructions publiques, la préparation des moyens de guerre et de défense, l'exploitation de carrières, de forêts et de mines. Elles prenaient des mesures concernant la propriété foncière, la discipline des marchés, l'usage de la monnaie, la protection des commerçants, la circulation de certaines denrées comme le grain, etc. Certes, les limites de ces engagements apparaissent quand on les compare à ceux des États d'aujourd'hui, même dans leur version libérale. On n'y trouve rien de systématique, par exemple, concernant la santé et l'éducation, le niveau de l'emploi, la croissance économique ou la redistribution de la richesse. Mais, ici encore, il faut éviter tout jugement anachronique.

En effet, dans l'exercice de ces responsabilités collectives, les objectifs et les choix des cités dépendaient de la manière dont les Grecs concevaient l'économie et de la place qu'ils lui donnaient dans la société. Aujourd'hui, du moins en Occident, nous considérons spontanément les activités économiques et le travail individuel comme les rouages d'un grand système appelé « économie ». Celle-ci a pris tant d'importance que nos gouvernements présentent habituellement leurs objectifs en termes de développement

---

25. Il est impossible d'évaluer l'importance relative de ces dépenses, mais il faut se garder de l'exagérer, car les cités n'ont jamais eu l'ambition de nourrir régulièrement toute leur population, ni même tous leurs citoyens. Voir J. H. M. STRUBBE, « The Sitionia in the Cities of Asia Minor under the Principate », *Epigraphica Anatolica* 10 (1987), p. 45-81, et 13 (1989), p. 99-121, ainsi que mon article « Le pain quotidien dans les cités hellénistiques. A propos des fonds permanents pour l'approvisionnement en grain », *Cahiers du Centre G. Glotz* II (Paris, 1991), p. 19-41.

26. C'est pourquoi je ne puis suivre A. BRESSON dans son article « *Prosodoi* publics, *prosodoi* privés : le paradoxe de l'économie civique », mentionné en note 8 et repris dans *La cité marchande* (Bordeaux - Paris, 2000), p. 243-261. Il caricature en effet le rôle de la cité en faisant des revenus « la catégorie décisive » (p. 259) et en écrivant (p. 252) que, « dans la paix comme dans la guerre, l'État restait donc avant tout une machine à collecter et à redistribuer des *prosodoi* ». Plus loin (p. 260), il qualifiait encore la cité grecque de « machine à *prosodoi* ».

économique et de bien-être matériel. À cet effet, ils disposent de divers moyens d'intervention. Mais la science économique n'a que quelques siècles d'existence. Les Grecs étaient évidemment familiers avec les activités de production et d'échanges et savaient que leur bien-être et celui de leur cité en dépendaient. Mais ils les voyaient comme des éléments dispersés, sans liens entre eux, et n'avaient pas de concept ni de mot pour les désigner comme un tout<sup>27</sup>. Quant aux philosophes, c'est en termes d'éthique et de morale, et non d'économie, qu'ils ont défini les buts et les conditions de la vie en commun<sup>28</sup>. À leurs yeux, les activités de production, de consommation et d'échanges étaient certes indispensables, du moins dans certaines limites. Mais elles étaient secondaires et ne méritaient pas la même attention que la politique, par exemple, dont ils ont jugé utile et intéressant de faire la théorie. Il en allait de même pour les finances publiques. Tout en reconnaissant leur importance, les philosophes les ont toujours abordées en termes politiques et n'ont jamais cru bon de les penser ou de les repenser dans leur ensemble.

### Les citoyens grecs et les finances publiques

Comme on le sait, la cité s'identifiait d'abord avec le groupe de ses citoyens, qui avaient conscience de l'incarner directement chaque fois, par exemple, qu'ils se réunissaient en assemblée<sup>29</sup>. En d'autres termes, alors que nous nous définissons volontiers comme des contribuables et attendons de nos gouvernements des services en échange de nos taxes et de nos impôts, les citoyens grecs se considéraient plutôt comme les membres d'une communauté qu'ils géraient eux-mêmes. Cette conception créait un rapport original entre la collectivité et l'individu et avait d'importantes conséquences dans le domaine économique et financier. Sur le territoire de la cité, les citoyens étaient normalement les seuls à pouvoir posséder, à titre privé, les terres et les immeubles. Ils se considéraient aussi, collectivement, comme les propriétaires des biens publics, qu'ils avaient le droit de se partager, et comme les responsables des dettes de leur cité.

Certes, la participation au pouvoir était plus réduite dans les cités oligarchiques que dans les démocraties. Mais celles-ci étaient nombreuses,

---

27. Parmi de nombreuses études, voir celle de M. FARAGUNA, « Alle origini dell'*oikonomia* : dall'anonimo di Giamblico ad Aristotele », *Atti della Accademia Nazionale dei Lincei. Classe di Scienze morali, storiche e filologiche. Rendiconti*, Ser. IX, Vol. V, Fasc. 3 (1994), p. 551-589, qui renvoie à plusieurs titres antérieurs.

28. Voir par exemple Aristote, *Politique*, I, 9, 16, et VII, 9, 4-5, sur le « bien vivre » et « le bonheur, qui est une réalisation et un usage parfaits de la vertu ».

29. Sur plusieurs des idées qui suivent, voir déjà mon article cité en note 15, p. 82-85.

surtout à la période hellénistique, et partout les décisions importantes concernant les finances publiques étaient prises par les conseils et les assemblées, c'est-à-dire par les citoyens (ou une partie des citoyens) réunis. Ils s'occupaient ainsi d'une foule de questions, parfois ponctuelles, souvent complexes et techniques, qui relèveraient aujourd'hui des parlements ou des gouvernements et se prendraient même dans le secret : répartition annuelle des ressources publiques, attribution de fonds spéciaux aux campagnes militaires, aux fêtes, aux concours, aux constructions et aux restaurations des édifices et des monuments, levée des εἰσφοραί, ouverture des souscriptions, recours aux emprunts, approbation des redditions de comptes des magistrats, octroi à des individus de distinctions honorifiques comme le droit de propriété ou l'exemption de taxes, etc. Bref, sur tous ces sujets, les citoyens avaient l'habitude de se prononcer par un vote. Avant et après les réunions, ils pouvaient prendre connaissance et discuter entre eux des informations qui circulaient sur des tablettes, par affichage ou par héraut, notamment les ordres du jour et les comptes rendus des assemblées, les projets de lois nouvelles, les redditions de comptes, les actes d'accusation dans les procès publics, les listes de locataires des terres publiques et sacrées, celles des fermiers des taxes, etc.<sup>30</sup>

Certes, il ne faut pas tomber dans l'angélisme. Même si, à partir de la période classique, la plupart des citoyens savaient lire et écrire, semble-t-il, beaucoup étaient probablement incapables de comprendre dans le détail les comptes et les devis de construction, par exemple, ou même certains arguments présentés par les orateurs. En outre, à toute époque, seule une minorité de citoyens aisés, avertis et ambitieux avaient du temps et de l'intérêt pour les affaires publiques. Ils dominaient et influençaient naturellement les discussions. Il n'en reste pas moins que toute cité avait l'habitude des débats contradictoires et que les décisions étaient prises à la majorité des votes, au vu et au su de tous. Dans les petites cités, les choses devaient être relativement simples. Mais, même dans une cité aussi énorme qu'Athènes, des recherches récentes ont souligné l'ampleur et la constance de la participation des citoyens aux affaires publiques<sup>31</sup>.

On reste surpris de voir tant de questions soumises régulièrement à l'examen et à la décision de la masse des citoyens ordinaires. Les plus complexes étaient expliquées à la foule par les orateurs. Mais les problèmes

---

30. Voir mon article « Information et vie politique dans la cité grecque » (à paraître dans un ouvrage collectif publié par l'École Française de Rome, *Mer et circulation de l'information dans le monde antique*).

31. Voir par exemple M. H. HANSEN, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène. Structure, principes et idéologie*, trad. française, Paris, 1993, notamment les pages de conclusion (347-365).

financiers qui se posaient au jour le jour étaient souvent des questions de routine, avec lesquelles les citoyens étaient familiers. Rappelons en effet que les institutions poliades ont, dans l'ensemble, connu une longue stabilité qui a favorisé chez les citoyens l'acquisition de connaissances et d'un savoir-faire qui se transmettaient de père en fils. Enfin, les citoyens débutants pouvaient compter sur l'expérience des esclaves publics qui, durant de longues périodes, conservaient les archives et étaient chargés de nombreuses tâches de bureaucratie et d'exécution. Comme les philosophes, même athéniens, se plaisaient à l'écrire, la gestion des affaires publiques était à la portée de tout honnête homme. Pour la plupart d'entre eux, il n'y avait qu'une différence de degré, et non de nature, entre la *πολιτική* et l'*οἰκονομική* et chacune exigeait les mêmes qualités morales <sup>32</sup>.

### Conclusion

On voit donc comment l'organisation et la gestion des finances publiques dépendaient de la nature de la cité, de l'exercice de la démocratie directe et de la manière dont les Grecs concevaient les activités économiques. C'est ainsi, je pense, qu'on peut dépasser les jugements simplistes sur l'incurie et le conservatisme des Grecs ou sur l'étroitesse de leur vision des problèmes et des intérêts communs. En fin de compte, ils disposaient de moyens variés et prenaient collectivement des responsabilités dans de nombreux domaines. Dans l'ensemble, ils ne semblent pas avoir géré leurs finances avec moins de soin ni de compétence que nous le faisons nous-mêmes.

Léopold MIGEOTTE

1383, avenue Du Buisson

Sillery (Québec) G1T 2C5

CANADA

Leopold.Migeotte@hst.ulaval.ca

---

32. Voir par exemple Platon, *Politique*, 259b-c, et Xénophon, *Mémoires*, III, 4, 12, et 6, 14.