

## Les intermédiaires privés dans les finances royales espagnoles sous Philippe V et Ferdinand VI

Nous nous proposons de montrer le rôle structurant des acteurs non étatiques dans le fonctionnement interne des finances royales espagnoles de la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, et plus encore dans leur insertion au sein de la société du temps<sup>1</sup>. En 1713 commença ce qui fut sans doute la plus importante refonte de l'appareil financier espagnol entre la fin du Moyen âge et la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, bien plus importante certainement que la réforme libérale du milieu du XIX<sup>e</sup>; laquelle modifia davantage le vocabulaire et le lieu des décisions ultimes - du roi aux Cortés - que les réalités profondes du fonctionnement de l'appareil institutionnel<sup>2</sup>. Le résultat le plus spectaculaire fut une réduction drastique du rôle des compagnies privées. Les conséquences ultimes ne furent visibles qu'au milieu du siècle, lorsque la nationalisation des dernières compagnies fermières de quelque importance donna naissance à un corps des Finances qui gérait en régie la quasi totalité des revenus du roi en Europe. Les traitants perdirent ainsi le double rôle qu'ils avaient assumé jusque là: la perception des impôts par la ferme et le financement du déficit par des avances sur recettes jamais remboursées dont ils transmettaient finalement la charge à la société dans son ensemble<sup>3</sup>.

Nous aborderons la question sous deux angles. Nous montrerons d'abord que seule la mobilisation des compagnies privées rendit possible la réforme qui allait les éliminer. Non seulement en furent-elles l'outil, mais encore est-ce l'injection dans l'appareil d'Etat de valeurs et de pratiques issues du

---

1 "Espagnoles" doit être pris au sens strict. Nous ne traitons pas des finances de la Monarchie ibérique, ce qui impliquerait la prise en compte de l'Amérique et des Philippines, mais de ce que nous appelons aujourd'hui l'Espagne. C'est précisément au XVIII<sup>e</sup> siècle que le mot, au singulier, fait son apparition dans le vocabulaire administratif pour désigner la partie européenne de la monarchie, par opposition aux "Indes" (cf. Dedieu (Jean Pierre), "Comment l'Etat forge la nation. L'"Espagne" du XVI<sup>e</sup> siècle au début du XIX<sup>e</sup> siècle ", Tallon (Alain), ed., *Le sentiment national dans l'Europe méridionale aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles (France, Espagne, Italie)*, Madrid, Casa de Velazquez, 2007, p. 51-74).

Ce texte s'inscrit dans le cadre du projet Projet ECOS-Sud ( A06H03) / ECOS-Nord: "Fiscalité et changement institutionnel dans le monde hispanique (fin XVIII<sup>e</sup>-milieu XIX<sup>e</sup> siècle)" (dir. Zacarias Moutoukias) (2006-2010), avec l'Argentine et le Mexique.

2 Vallejo Pousada (Rafael), "Restricciones en el diseño y aplicación de la reforma tributaria de 1845: un nuevo enfoque", *Hacienda Pública Española*, 2001, n° 156, 2001/1, p. 259-278; Artola (Miguel), *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados (1808-1874)*, Madrid, Alianza, 1986, 366 p.

3 Obtenant ainsi, par d'autres moyens, un résultat assez semblable à ce que réalisaient les avances de la Banque de France pour l'Etat français au XIX<sup>e</sup> siècle qui, elles, transmutaient le déficit en inflation. La question de la place des intérêts privés dans les finances de la Monarchie espagnole sous l'Ancien Régime n'a pas fait l'objet de synthèse globale, en dehors de Dedieu (Jean Pierre), Ruiz Rodríguez (José Ignacio), "Tres momentos en la historia de la Real Hacienda", *Cuadernos de Historia Moderna*, 1994, n° XV, p. 77-98, où l'on donne une vision d'ensemble, bien que nécessairement sommaire, des institutions de finance de la Monarchie pour les XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle et où l'on situe le problème dans un cadre plus vaste. Sur la question des traitants on dispose d'excellents ouvrages: Carande (Ramón), *Carlos Quinto y sus banqueros. La hacienda real de Castilla*, Madrid, Sociedad de Estudios y publicaciones, 1949, 3 vol. (nombreuses éditions postérieures); Ruiz Martín (Felipe), *Las finanzas de la monarquía hispánica en tiempos de Felipe IV*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1990, 192 p.; Sanz Ayán (Carmen), *Los banqueros de Carlos II*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1988, 592 p.; et tous les travaux réalisés autour d'Agustín González Enciso, à Pampelune, pour le XVIII<sup>e</sup> siècle, qui replacent l'action des compagnies privées dans le cadre général de l'organisation financière tout en dépassant la seule question de l'affermage des rentes et des avances de crédit: González Enciso (Agustín), Torres Sánchez (Rafael), ed., *Tabaco y economía en el siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 1999, 496 p.; González Enciso (Agustín), ed., *El negocio de la lana en España (1650-1830)*, Pamplona, EUNSA, 2001, 450 p.; Hernández Escayola (María Concepción), *Finanzas públicas y hombres de negocios en Navarra en la primera mitad del siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 2004, XX + 667 p.; Torres Sánchez (Rafael), éd., *Volver a la "hora navarra". La contribución navarra a la construcción de la monarquía española en el siglo XVIII*, EUNSA, Pampelune, 2010, 420 p. Ces études doivent être complétées par d'autres qui ne s'intéressent pas explicitement aux intérêts privés mais fournissent une mise en contexte indispensable: Gelabert (Juan E.), *La bolsa del rey. Rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona, Crítica, 1997, 422 p.; Castro (Concepción de), *A la sombra de la Felipe V. José Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2004; Dubet (Anne), *Jean Orry et la réforme du gouvernement de l'Espagne (1701-1706)*, Clermont Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2009.

monde l'entreprise qui configura les institutions nouvelles. Dans un second temps, nous montrerons que l'élimination des compagnies privées n'abolit pas le rôle de l'intermédiation privée dans le fonctionnement des finances royales. Chassée du coeur institutionnellement visible du système, elle conserva un rôle capital à ses marges, dans la mise en relation de l'appareil d'Etat avec le reste de la société. Elle préserva ainsi sa fonction politique essentielle: contribuer, en s'appuyant sur l'action de l'Etat, à structurer le corps social d'une façon qui lui permette de résister à l'Etat.

### *Les grandes lignes de la réforme des finances royales (1713-1721)*

Philippe V, à peine terminée la Guerre de Succession, prend un train de mesures fondatrices. Il s'inspire certainement de l'exemple français pour les questions comptables: la plupart des personnes sur lesquelles il s'appuya sont en effet connues pour les liens directs ou indirects qu'elles entretenaient avec l'ambassadeur de France Amelot (1705-1709). Dans ses aspects fiscaux, la réforme semble avoir eu des origines plus complexes. Dans tous les cas, elle est mise en oeuvre par des techniciens espagnols qui prirent largement en compte les réalités du pays.

LE nouveau système repose sur une séparation stricte du maniement des fonds en recette et en dépense. La perception et l'exécution des paiements relèvent désormais de deux ensembles institutionnels indépendants, entre lesquels les communications sont réduites au minimum et étroitement contrôlées. Cela seul était en soi une révolution qui modifiait profondément le statut des entreprises privées au service de la Monarchie. De tout temps, en effet, les agents chargés de la perception avaient aussi assuré les paiements. Au fil du XVIIe siècle on avait même pris l'habitude de coupler tout contrat de fourniture de quelque importance à l'affermage d'un ou plusieurs impôts au profit du même traitant et de gager les sommes dues sur le produit de l'impôt affermé. Une telle pratique empêchait tout contrôle efficace et mettait le roi dans les mains de ses agents financiers<sup>4</sup>. Elle devient désormais impossible.

S'y ajoute une réorganisation de la fiscalité. La centaine d'impôts en vigueur est réduite, pour faire simple, à quatre grands blocs, gérés par quatre institutions indépendantes, et définis par le mode de perception, sans s'occuper de distinguer comme devant les impôts qui exigeaient l'aval des Cortes et ceux pour lesquels il n'était pas nécessaire. Aux "rentes provinciales" tout ce qui est perçu par abonnement; aux "rentes générales" les droits levés sur les marchandises en circulation<sup>5</sup>; plus les deux monopoles du tabac et du sel, dont la logique d'organisation, respectivement commerciale et industrielle, implique une organisation plus proche de celle d'une entreprise que d'une administration. Parallèlement ces quatre services sont dotés de circonscriptions territoriales stables, qui sont à l'origine du concept moderne de province en Espagne<sup>6</sup>. Entre 1706 et 1715 enfin, le système fiscal castillan est imposé par droit de conquête à la Couronne d'Aragon, ce qui élimine une quantité impressionnante d'institutions et de taxes particulières.

Le maniement des fonds est revu. L'appareil percepteur les verse directement - frais de fonctionnement déduits - à une Trésorerie générale unique, créée fin 1716. Celle-ci est chargée de tous les paiements de la Monarchie. Désormais seul un trésorier unique doit rendre des comptes, au lieu d'un bon millier dans la période précédente. Il devient possible de surveiller effectivement le responsable. Il est flanqué une dizaine d'agents régionaux, qui ont titre de "trésoriers d'armée" dont les comptes ne forment qu'un avec les siens propres<sup>7</sup>.

4 Dedieu (Jean Pierre), "Les groupes financiers et industriels au service du roi. Espagne, fin XVIIe-début XVIIIe siècle", Dubet (Anne), Luis (Jean Philippe), dir., *Les financiers et la construction de l'Etat - France, Espagne (XVIIe-XIXe siècle)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 87-104.

5 On en profite pour déplacer les lignes de douanes des frontières internes des royaumes d'Espagne aux frontières extérieures de la Monarchie. L'opération réussit, à l'exception des Provinces basques, qui obtinrent de rester en dehors des lignes douanières espagnoles, ce qui leur donnait une exemption de fait et ouvrait la porte à de fructueuses opérations de contrebande.

6 Dedieu (Jean Pierre), Ruiz Rodríguez (José Ignacio), "Tres momentos...", *art. cit.*. Seuls les impôts ecclésiastiques versés au roi mais perçus au titre de la fiscalité d'Eglise (croisade, *excusado*, subsides du clergé essentiellement) échappent à la réforme.

7 Sauf à de rares moments où les opposants à la réforme réussirent à rendre les trésoriers d'armée indépendants du

La réforme implique donc une réorganisation drastique des espaces de négociation dans le champ des finances royales. Et une transparence toute nouvelle. C'est apparemment le triomphe de l'organisation administrative sur les relations personnelles qui seules permettaient d'évoluer dans le maquis institutionnel qui régnait auparavant. Cela signifie-t-il l'élimination des agents non-étatiques? Nullement.

### *Le rôle du privé dans la construction d'un nouveau système de perception*

Car la réforme ne peut se faire qu'en donnant, temporairement, à la ferme un rôle plus important qu'elle ne l'avait jamais eu. La réforme fiscale est le noeud de l'affaire. Sans la simplification qu'elle apporte à la perception des impôts il serait impossible d'imposer dans les faits le reversement des recettes à la Trésorerie, donc l'unicité de l'appareil de paiement. Or cette réforme est révolutionnaire. Parmi les impôts qu'elle refond en quelques blocs uniques, certains sont considérés comme propriété du roi. D'autres, en revanche, sont propriété du royaume. Dans la Couronne d'Aragon Philippe V a pu les saisir par droit de conquête. C'est impossible dans la Couronne de Castille. On va donc présenter l'opération comme un simple ajustement technique, qui n'affecte en rien la situation juridique des opérateurs concernés.

Pour cela, le roi met pratiquement tous ses revenus à ferme. Il en avait le droit. Avec chaque fermier il passe un contrat qui couvre l'ensemble des impôts d'origine inclus dans chacune des quatre grandes figures fiscales que nous avons décrites sur un territoire donné. Chacune des taxes concernées continue à exister, avec son profil institutionnel propre. Elles sont toutes individuellement et soigneusement mentionnées dans le contrat d'affermage. Le fermier continue à tenir pour chacune d'entre elles une comptabilité propre. Seule différence, au lieu de demander au contribuable une suite de versements correspondant à chacune d'entre elle, il lui transmet désormais un avis d'imposition unique et global. Impossible de protester. Rien n'est changé légalement. Il n'y a plus dans les faits qu'un impôt là où avant il y en avait plusieurs, mais ce n'est officiellement qu'un accommodement pratique. En dépit de ces précautions, la réforme suscita de vives protestations<sup>8</sup>. Elle ne triompha que parce que Philippe V put s'appuyer sur un groupe financier de grande envergure, le groupe Goyeneche, qui montait en puissance dans les dernières années de la Guerre de Succession. La fidélité politique éprouvée de son directeur, Juan Goyeneche Gastón, en fit l'un des plus fermes soutiens de la monarchie dans la première moitié du siècle<sup>9</sup>. Le passage par le privé, par un acteur non étatique, s'était avéré nécessaire.

---

trésorier général. Cf. Dubet (Anne), "Los intendentes y la tentativa de reorganización del control financiero en España, 1718-1720", Pérez Sarrión (Guillermo), ed., *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Madrid, Silex, 2011, p. 103-136. Torres Sánchez (Rafael), *La llave de todos los tesoros. La Tesorería general de Carlos III*, Silex, Madrid, 2012, 283 p. L'importance de l'unicité de caisse dans le dispositif est soulignée par le fait que c'est sur ce point que porteront l'essentiel des critiques.

8 Dubet, *art. cit.*, p. 130-131. Les adversaires de la réforme réussirent presque à l'annuler en 1721.

9 Aquerreta (Santiago), *Negocios y finanzas en el siglo XVIII: la familia Goyeneche*, Pamplona, Eunsa, 2001, 237 p. Le groupe Goyeneche a acquis un statut quasi-mythique dans l'historiographie espagnole, car il sert de base au livre de Julio Caro Baroja, *La hora navarra del siglo XVIII (personas, familias, negocios e ideas)*, Pamplona, Príncipe de Viana, 1969, qui marqua dans l'historiographie espagnole un tournant interdisciplinaire et régionaliste promis à un grand avenir. Les Goyeneche étaient des marchands navarraises installés à Madrid qui mobilisèrent à la fin de la Guerre de Succession les réseaux financiers vasco-navarraises au service de la Monarchie pour l'opération que nous venons de décrire, en grande partie contre un groupe financier français, qui aspirait à jouer le même rôle central, dirigé par Jean Baptiste Orry. Les Goyeneche et leurs alliés formèrent un conglomerat financier, bancaire, industriel (fabriques d'arme, textile pour les uniformes, etc.) et commercial très orienté vers la couverture des besoins de la Monarchie. Ils assurèrent de fait l'intendance et le financement des troupes espagnoles en Italie sous Philippe V. Ils contrôlaient même le principal journal espagnol, la *Gaceta de Madrid*, avant sa prise en main par la Monarchie en 1761. A cette date le conglomerat Goeyeneche avait été nationalisé de fait pour ce qui est des compagnies fermières, les ayant-droits récompensés par des titres de Castille et des charges de cour, les entreprises industrielles démantelées. Son relais dans la coordination des affaires économiques d'Etat fut assuré par les Cinco gremios de Madrid, une compagnie formée par les cinq corporations principales de la capitale. Voir en dernier lieu: Torres Sánchez (Rafael), *Volver...*, *op. cit.* et Guerrero Elecaldé (Rafael), *Las elites vascas y navarras en el gobierno de la Monarquía Borbónica. Redes sociales, carreras y hegemonía en el siglo XVIII (1700-1746)*, Universidad del País Vasco, 2012, 553 p.

Et temporaire. Car la logique sous-jacente à la réforme est celle d'une prise en main du système financier par le souverain. Elle s'accommode mal de cette intrusion massive du privé. C'est d'ailleurs une intrusion contrôlée. Les appels d'offre pour les fermes sont menés de telle sorte que le bénéficiaire du contrat qui s'achève se voit pratiquement garantir le contrat suivant. Les surenchères en cours d'exercice, que permettait à certaines conditions le droit espagnol, jusque là fréquentes, deviennent rares. Le roi utilise le privé, mais limite la concurrence qu'il implique<sup>10</sup>. Un peu comme cela se passera avec la Ferme générale en France, on est en présence d'entreprises privées qui fonctionnent de plus en plus comme des administrations.

Le roi remet d'ailleurs en régie les impôts au fur et à mesure que la situation politique le permet. Les rentes provinciales, le secteur où les nouveautés ont été les plus fortes, attendent 1749. Le monopole du sel aussi<sup>11</sup>. Le monopole du tabac les a précédé, partiellement en 1716, totalement et définitivement en 1741<sup>12</sup>. Les rentes générales le 1er janvier 1740. Les employés des compagnies fermières sont alors intégrés à l'administration royale, parfois même chargés des nouvelles directions qui se créent au fur et à mesure au sein de la surintendance des rentes royales, qui chapeaute le tout. Jacobo Flon Zurbaran, artisan de la mise en régie de la rente du tabac, était le fils de l'un des principaux traitants du début du siècle<sup>13</sup>; et Francisco del Valle, un employé et prête-nom de la maison Goyeneche, devient trésorier principal, puis comptable principal des rentes provinciales, une fois celles-ci en administration directe<sup>14</sup>.

Ainsi se crée, progressivement, dans la première moitié du siècle, le Corps des finances. Il est de loin le plus nombreux de l'administration civile espagnole. Il est structuré en services, comme une entreprise: un directeur général, le Secrétaire d'Etat aux finances, sous son titre de Surintendant des rentes royales, semble suivre les affaires d'assez loin. La partie exécutive est abandonnée à des Directeurs des rentes. Ils forment un service particulier depuis 1739. Ils sont trois, un pour chacun des grands blocs que nous avons décrit, sauf le tabac, qui leur échappe: totalement dominé par une logique commerciale, où compte seul le volume des ventes et l'ampleur des bénéfices: appliquant les stratégies les plus classiques de l'entreprise privée, ce dernier a besoin d'une totale liberté de manoeuvre<sup>15</sup>. Un quatrième directeur est ajouté en 1785 pour s'occuper des revenus ecclésiastiques et de taxes secondaires qui sont progressivement rattachées à la Direction. Les directeurs se réunissent plusieurs fois par semaine pour discuter les problèmes communs et coordonner leur politique.

Chaque bloc fiscal est aux mains d'une institution propre. Chacune est hiérarchisée de la même façon: une administration nationale, des administrations provinciales, à l'intérieur des provinces des administrations d'arrondissement (*partido*). Dans chacune de ces circonscriptions, un directeur, un trésorier chargé des encaissements et du règlement des frais de perception, un comptable chargé de l'enregistrement des mouvements. Les trésoriers d'arrondissement font remonter les fonds au trésorier provincial, qui les reverse à la trésorerie d'armée dont il dépend. Le trésorier national gère les fonds de la province de Madrid et règle les frais de l'administration centrale. La seule différence entre les services réside dans la division provinciale, qui n'est pas la même selon les impôts: les rentes provinciales ont pris pour base les anciennes provinces des millions; les rentes générales ont des districts linéaires, le long des frontières; le sel centre ses circonscriptions sur les lieux de

---

10 Dedieu, "Groupes...", *art. cit.*

11 Gallardo Fernández (Francisco), *Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración*, Madrid, Imprenta Real, 1805-1808, 7 tomos [désormais RG 1805], VII, 10 (se trouve sur Google books).

12 Ripia (Juan de la), Gallardo (Diego), *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales y visita de los ministros que se ocupan de ellas. Corregida... por el licenciado Diego María Gallard*, Madrid, 1795 - 1796, 6 tomes [désormais RG 1795], IV, 239-246; RG, V, 204-209.

13 Valgoma (Dalmiro de), Finestrat (Barón de), *Real compañía de guardias marinas y colegio naval. Catálogo de pruebas de aspirantes*, Madrid, Instituto histórico de Marina, 1943-1956, n° 494.

14 AGS DGR [Archivo general de Simancas, Dirección general de rentas], II, leg. 2281.

15 González Enciso (Agustín), Torres Sánchez (Rafael), ed., *Tabaco ..., op. cit.* et Escobedo Romero (Rafael), *El tabaco del rey. La organización de un monopolio fiscal durante el Antiguo Régimen*, Pamplona, Eunsa, 2007, 351 p.

production, dont chacun alimente une province; le tabac s'organise pour avoir dans chaque province la clientèle la plus homogène possible<sup>16</sup>. Peu importe. Lorsque le 24 avril 1799 les quatre jeux de circonscriptions furent refondus en un seul et les quatre administrations fusionnées en une seule, la greffe n'alla pas sans mal, mais fut possible. En dépit de leurs différences, les quatre services disposaient d'un minimum de culture commune.

L'entreprise privée n'a donc plus sa place dans la perception des revenus du roi depuis le milieu du XVIIIe siècle. Parce que son esprit a pénétré l'administration royale, et lui a donné capacité à s'organiser en fonction d'une rationalité indépendante des considérations politiques à court terme, dans une optique d'efficacité où la mission de chacun est clairement définie<sup>17</sup>.

### *La question de la dette*

La dette a été au XVIIe siècle un facteur important d'opacité pour le fonctionnement des finances royales. Mal cantonnée, elle introduisait dans tous les chiffres une incertitude telle qu'elle interdisait un pilotage précis de l'appareil financier par les organismes centraux, abandonnant ainsi l'initiative aux agents périphériques, qui en prenaient à l'aise.

Il n'existe pas à proprement parler de dette publique jusqu'en 1715. Les *juros* sont ce qui s'en rapproche le plus, mais le juro n'est pas un titre de dette. Par le juro le roi ne reconnaît pas une dette au sens juridique du terme. Il marque sa reconnaissance à des personnes envers qui il a des obligations en leur concédant *motu proprio* et sans autre contrainte que sa bonne volonté, des pensions sur les revenus de la Monarchie. C'est le sens strict du mot. Le juro ne doit en aucune façon être confondu avec le cens (*censo*) qui, lui, comporte obligation légale. Les bureaux de l'administration royales accordaient une importance fondamentale à la distinction.

Le roi avait assigné chaque *juro* sur une recette particulière, généralement sur le montant d'une taxe nommément désignée, perçue par un receveur tout aussi nommément désigné. Il était interdit à tout autre de le payer. Les uns après les autres les divers revenus de la Monarchie avaient été mangés par ces assignations. Jusque vers 1640 on avait pu créer de nouvelles taxes, qui venaient se substituer aux anciennes au fur et à mesure qu'elles faisaient défaut. La résistance du royaume rendit impossible, vers cette date, de continuer sur cette voie. En 1638, la guerre contre la France aidant, le roi commença à procéder à des retenues sur le paiement des *juros*. Elles allèrent s'aggravant. Elles lui permettaient de retrouver la disponibilité des fonds aliénés, mais introduisaient un fort élément d'incertitude. Elles variaient selon les années, selon le statut et l'ancienneté du *juros* aussi et la personne du bénéficiaire - les institutions religieuses avaient une priorité que l'on déniait aux banquiers, par exemple. Autour de la saisie effective ou non des sommes dues se développa tout un espace de négociation qui compliqua encore un jeu relationnel déjà complexe<sup>18</sup>.

La concession du *juro* n'était que l'aboutissement d'un mécanisme de création de la dette que personne ne contrôlait vraiment. Au départ était généralement l'ordonnancement qui assignait le paiement sur un payeur précis, qui était aussi, nous l'avons vu, un percepteur. Le trésorier concerné se déclarait incapable de payer par manque de fonds. La Castille seule comptant au XVIIIe siècle un bon millier de trésoriers, il était matériellement impossible de suivre en temps réel la caisse de tous. C'est donc leur parole qui faisait foi, autrement dit le paiement dépendait de leur bonne volonté. Un bon intermédiaire financier était donc un homme qui avait barre sur les trésoriers et réussissait à se

---

16 Río (Isabelle), *Contribution à l'étude de l'administration financière espagnole à la fin du XVIIIe siècle*, Bordeaux, Université de Bordeaux, 1990, TER dactylographié, 142 p.

17 Voir au terme de cette évolution, Gallardo Fernández (Francisco), *Prontuario de las facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las rentas reales*, Madrid, Imprenta Real, 1806, qui décrit la mission de chacun des employés de l'administration des "rentes" (se trouve sur Google books).

18 Gelabert (Juan E.), *La bolsa del rey. Rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona, Crítica, 1997, 422 p.; García García (Carmen), *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma política*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996, 390 p.

faire payer en priorité<sup>19</sup>. De même un bon traitant. Restent les ordonnancements impayés. Ils courent, ils s'échangent, parfois ils portent intérêt. Personne ne sait combien circulent, combien sont conservées à triple tour au fond d'un meuble. Périodiquement le roi les convertit en *juros*, généralement avec une forte décote. On appelle cela une suspension de paiement. En 1557, 1575, 1596, 1607, 1627, 1647, 1652, 1660, 1662, elles rythment l'histoire de la Monarchie. Certains fournisseurs, prudents, se font même remettre des *juros de sécurité* (*juros de resguardo*) dès la commande, au cas où les ordonnancements qu'on leur donne en paiement ne seraient pas honorés<sup>20</sup>. La banqueroute rampante engagée en 1638 fut officialisée en 1715. Cette année-là, le roi décida qu'il attribuait au paiement des *juros* une somme forfaitaire d'une trentaine de millions de réaux annuels, pour solde de tout compte. La mesure porta le coup de grâce au système. Les sommes en jeu sont extrêmement élevées. En 1715 le capital des *juros* connus de l'administration se montait au moins à 4,3 milliards de réaux, soit à peu près un milliard de livres tournois. A cette date, le roi avait répudié de fait 90% de cette dette<sup>21</sup>. Après cela le marché lui refusa évidemment tout crédit. Il était déjà extrêmement réticent auparavant. L'effroyable consommation d'intermédiaires financiers que fit la monarchie pendant la Guerre de succession confirme ce manque absolu de marge de manoeuvre<sup>22</sup>.

L'organisation de la nouvelle Trésorerie générale en prend acte. Elle interdit structurellement la renaissance de la dette par les mécanismes anciens. Seul ou presque, rappelons-le, le trésorier général manie l'argent du roi. Chaque année il doit fournir des comptes exhaustifs, et le rythme est en gros tenu. Le plus souvent, ils sont deux trésoriers généraux d'ailleurs, alternant: pendant que l'un est en compte, l'autre est à l'exercice: c'est dire l'importance qu'on attache au contrôle. Le trésorier général en exercice est flanqué d'un "Contrôle de la conformité des comptes" (Contaduría de la ordenación de cuentas), qui enregistre tous les mouvements. Chacun de ses représentants en province est lui-même flanqué d'un Contrôle d'armée (Contaduría de ejército). Les comptes des trésoriers d'armée peuvent être vérifiés par ceux du trésorier général et réciproquement; et tous par les enregistrements du contrôle correspondant. Des détails de procédure réduisent encore les possibilités d'incertitude. Tout trésorier versant de l'argent doit bien sûr recevoir quittance. Pour éviter la fraude, ce document est rédigé par le contrôle avant le paiement. Il est remis au créancier et vaut, seul, ordre de paiement. Une quittance à ordre, en quelque sorte (*carta de pago*). A l'inverse, lorsqu'un trésorier recevait de l'argent, il délivrait au débiteur un simple reçu, non libératoire. Muni de celui-ci, le débiteur se présentait au contrôle, qui lui remettait la quittance définitive<sup>23</sup>. Il peut toujours y avoir du retard, comme autrefois, et des ordonnancements impayés. La nouveauté, c'est que le dispositif technique maintenant installé permet d'en connaître exactement le montant.

Et ce d'autant mieux que l'alternance annuelle des trésoriers oblige le trésorier entrant à se charger des reprises laissées par son prédécesseur. Se charger signifie se rendre responsable sur sa fortune personnelle. L'intérêt du trésorier entrant est donc de ne se charger que de ce dont il pourra se décharger. Il exige une parfaite clarté sur ses engagements, une comptabilité précise, que tout soit couché par écrit, que son prédécesseur ait enregistré non seulement les paiements, mais aussi les défauts de paiement. Il exige des procédures, des outils normalisés. Nous verrons dans la dernière partie de ce travail une quittance à ordre impayée parce que non présentée au paiement, qui sert d'instrument monétaire entre particuliers pour solder leurs créances réciproques. Il y eut aussi des quittances à ordre partiellement payées, présentées au paiement et seulement partiellement honorées

19 C'est tout aussi vrai de la France que de l'Espagne, et c'est ce qui fit de Colbert un aussi bon intermédiaire financier. Cf. Villain (Jean), *La fortune de Colbert*, Paris, Imprimerie Nationale, 1994, p. 66-72.

20 Dedieu, "Tres momentos...", *art. cit.*

21 Toboso Sánchez (Pilar), *La deuda pública española durante el Antiguo Régimen*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 191. Nous obtenons ce chiffre en multipliant par 20 le montant des assignations annuelles qui seraient nécessaire pour couvrir entièrement les intérêts, tel que le donne l'auteur d'après les calculs de l'administration royale (215 millions). Le taux d'intérêt maximal légal de ces titres était de 5%. Les *juros* finirent par être payés - le dernier en 1916 - après de nouvelles décotes et au nominal, sur les biens du clergé et des municipalités nationalisés par les gouvernements libéraux du XIXe siècle.

22 Dedieu (Jean Pierre), "Groupes...", *art. cit.*

23 AGS DGT [Archivo General de Simancas, Dirección General del Tesoro], inv. 39, leg. 2, "Instrucciones del Tesorero general", n° 9 et "Instrucciones del contador de provincia", n° 42.

par le trésorier. Dans ce cas, il conservait par devers lui la quittance et il émettait pour la somme restante des certificats (*resguardos*), bons de caisse (*vales*), mandats (*boletines*) ou billets (*habe-buenos*) qu'il remettait au créancier, lequel était libre de les escompter auprès de tiers. De tous ces effets impayés le trésorier sortant était déchargé, puisque les sommes correspondantes figuraient au contrôle comme ayant fait l'objet d'une quittance. La Trésorerie, elle, en restait débitrice. Le trésorier sortant s'en rechargeait donc fictivement en donnant au trésorier entrant quittance pour une somme équivalente que le trésorier entrant ne lui remettait évidemment pas, mais qui le déchargeait d'avance pour les paiements qu'il effectuerait lorsqu'on lui présenterait des effets de son prédécesseur. Si par extraordinaire un trésorier se succédait à lui-même d'une année sur l'autre, l'opération était quand même exécutée de semblable manière<sup>24</sup>.

Ces mécanismes, on le voit, n'empêchaient pas la naissance d'une dette par émission de traites non couvertes sur la trésorerie et, par le biais de leur négociation sur le marché ou de l'avance qu'elles représentent de fait, l'intervention du privé dans le fonctionnement des finances royales. L'échange entre trésoriers généraux à chaque transmission de caisse, d'instruments comptables précis, définis par la réglementation, tels ceux que nous avons vu et d'autres encore, tout aussi importants, rendait en revanche le phénomène transparent. Et le rendaient transparent par des mécanismes d'autorégulation enchassés dans le système lui-même. Il était désormais possible de connaître assez exactement le montant des impayés des finances royales qui couraient sous forme de papier à ordre. En 1780 la Monarchie pourra émettre à nouveau, pour financer la Guerre d'indépendance d'Amérique, de la dette à long terme, sous forme de bons de caisse royaux, les *vales reales*. Les souvenirs de la banqueroute passée s'estompaient, les *vales* étaient gagés sur des garanties d'une extrême solidité - les métaux précieux stockés par les caisses royales mexicaines - et les intérêts qu'ils portaient furent payés aux particuliers avec une régularité parfaite jusqu'à la catastrophe de 1808<sup>25</sup>. En attendant, pendant un long demi-siècle, c'est par l'intermédiaire de ces humbles instruments de la dette flottante que le public a financé le Trésor.

On a quelque idée des sommes engagées. Elle ne furent jamais imposantes, très loin en tout cas, de ce qu'on avait vu au XVIIIe siècle et de ce que l'on verra par la suite. Dès que les chiffres prenaient de l'ampleur le monde financier, immédiatement au courant, imposait une révision de la politique du royaume et l'arrêt de l'endettement. Au moment de la suspension de paiement de 1739, les calculs les plus pessimistes évaluent la dette flottante totale à moins de 500 millions de réaux (125 millions de livres tournois)<sup>26</sup>. En 1748, la dette totale laissée par Philippe V, y compris les restes à payer de 1739, était évaluée à 520 millions de réaux (130 millions de livres tournois), dont 289 millions sous forme d'ordonnements en souffrance, 57 millions de salaires en retard, 45 millions d'avances du commerce des Indes et 60 millions de prêts à court terme<sup>27</sup>. Et ce fut tout jusqu'en 1780. Ferdinand VI laissa à sa mort en 1759 des réserves financières considérables. Il avait liquidé les entreprises belliqueuses de son père par un pacifisme inné, mais aussi faute de pouvoir lever des fonds. Le fait

24 Un exemple de ces mécanismes, tiré de comptes de José Gómez Terán, marquis du Portazgo, trésorier général de la Monarchie 1741 à 1747:

"Primo, le trésorier général don José Gómez de Terán se charge d'un million soixante seize mille quatre cent trente quatre réaux et quatorze maravédís de billon, pour lesquels il a émis le 18 janvier 1744 une lettre de paiement en faveur de lui-même comme trésorier général en exercice [Gómez Terán s'est succédé à lui-même], pour une somme équivalente que devait recevoir don Joaquín de Olivares, chargé de la fourniture de tuyaux de fer pour le Palais d'Aranjuez, pour la fourniture et le transport de 492 pièces, qu'il conduisit et livra en ce lieu au prix fixé par son contrat. Somme pour laquelle il reçut ordonnancement sur la Trésorerie générale antérieure le trois mars 1740, lequel n'ayant pas été honoré, a été retenu en Trésorerie. Don José Prado Güemes [le trésorier général qui a précédé Gómez Terán] émit pour cette somme une lettre de paiement en faveur de l'actuel trésorier [José Gómez de Terán] le 29 mars de 1741 [dernier jour de son exercice], au vu de laquelle fut émis un nouvel ordonnancement sur la caisse de ladite Trésorerie générale le 5 avril de la même année, qui, n'ayant pas été non plus honoré, fut à son tour retenu en Trésorerie... (AGS TMC, leg. 1999/ Cargo de resguardos, f. 1R. Traduction par nos soins).

25 Tedde Lorca (Pedro), "Crisis del Estado y deuda pública a comienzos del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 1987, N° CVIII, p. 169-195.

26 RG 1795/ III, 377-379; Fernández Albaladejo (Pablo), "El decreto de suspensión de pagos de 1739. Analisis e implicaciones", *Moneda y Crédito*, 1977, n° 142, p. 51-85.

27 AHN HAC [Archivo Histórico Nacional, Hacienda], lib. 6098/29r ssq.

qu'il ait laissé un trésor de guerre pour faire face aux urgences montre à quel point il était conscient de son manque de crédit. Charles III quant à lui financera ses premières - et désastreuses - entreprises militaires en dilapidant les économies de son frère.

Par bien d'autres manières que la négociation des effets du Trésor, les intérêts privés s'immisçaient dans les finances royales. Il fallait bien transférer les fonds entre caisses, d'où un jeu de lettres de changes, aux mains de compagnies marchandes. Les archives les mentionnent par dizaines. Il fallait bien envoyer en Italie de quoi payer l'armée - Philippe V y livra vingt ans de guerre pour rétablir dans la péninsule la domination de l'Espagne. C'est par des intermédiaires privés, bien souvent la banque Goyeneche, que passent ces envois de fond, jusqu'en 1748 et la création d'une caisse spéciale pour les paiements à l'étranger, le Real Giro<sup>28</sup>.

On a une idée des montants, disions-nous. On ignore en revanche à peu près tout des acteurs. Ce n'est pourtant pas la documentation qui manque. C'est par milliers que les comptes contiennent des mentions comme celle-ci:

"Item, on charge ledit trésorier général [José Gómez Terán] de 15.994 réaux de billon. Il en s'en est donné quittance à lui-même [Gómez Terán se succédait à lui-même comme trésorier général] à la date précitée du 24 janvier 1744 pour égale somme que devaient avoir dame María Escudero et ses enfants, en tant qu'héritiers du Sieur Matías de Junguito, comme reste de 26.194 réaux... dont le trésorier général sortant leur a donné certificat le 14-08-1741; somme elle-même reste d'un ordonnancement de 46.148 réaux en faveur du sus-nommé Matías de Junguito, comme héritier de feu Sieur Felix de la Cruz, secrétaire du Conseil des Indes, pour reste de son salaire jusqu'en décembre 1716, date de sa mort. Lequel certificat n'ayant pas été intégralement payé, son original demeure en les papiers de la présente trésorerie générale sortante - 15.994"<sup>29</sup>.

Prose ardue et peu exaltante. Etsans doute pour cela peu fréquentée. Elle a pourtant beaucoup à dire sur les relations financières que des dizaines de milliers d'Espagnols entretenirent avec l'Etat.

#### *L'usage social des instruments de crédit d'Etat. Le cas du marquis de Iniza*

Francisco Rodríguez Chacón de Arévalo était un "puissant" des Alpujarras, une petite région à proximité de Grenade, sur les pentes méridionales de la Sierra Nevada. Issu d'une vieille famille de l'endroit, il avait utilisé comme levier de pouvoir ses fonctions de capitaine, puis de colonel du régiment de la milice locale chargée de la protection de la côte, dans une région où cette vieille organisation militaire continuait à jouer au XVIIIe siècle un rôle important de marqueur social<sup>30</sup>. Le roi ratifia son autorité en ratifiant en 1730 le titre de marquis de Iniza, qu'il avait acheté 22.000 ducats au monastère de San Isidoro de León. Le testament qu'il rédigea le 24 juillet 1745 mériterait d'être cité en entier, tant il décrit avec précision les différentes facettes de son autorité. Nous ne retiendrons qu'un paragraphe:

"Moi, le marquis d'Iniza, je déclare, je veux et j'exprime la volonté de récompenser la bonne foi, parfaite correspondance et aveugle inclination qu'en toutes sortes d'affaires a montré à mon égard le pays<sup>31</sup> d'Ugijar. Ses municipalité et ses notables se sont toujours et en tout rangés à mon avis, alors que tant d'autres auraient pu guider leurs pas mieux que moi-même, et cela pendant plus de trente ans. Ils ont atteint des sommets de délicatesse et d'amour

28 Pulido Bueno (Ildefonso), *El Real Giro de España, primer proyecto de Banco Nacional*, Huelva, Gráficas andaluzas, 1994, 317 p.; très intéressants développements dans Torres Sánchez (Rafael), *Llave...*, *op. cit.*

29 AGS TMC, leg. 1999/ Cargo de resguardos, f. 1R. Traduction par nos soins.

30 Sur les marquis de Iniza: Sánchez Ramos (Valeriano), "Un ascenso social vertiginoso en la Alpujarra. De repobladores a título de Castilla: los marqueses de Yniza (siglos XVI-XX)", *Revista del Centro Virgiano de Estudios Históricos*, 2009, N° 12, p. 277-344.

31 Ujjar était au XVIIIe siècle la capitale du "partido" des Alpujarras, de la province de Grenade, qui comprenait 40 villages (*aldeas*) et deux bourgs (*villas*). Cf. *España dividida en provincias e intendencias, y subdividida en partidos...*, Madrid, Imprenta Real, 1789, I, 311-312.



chrétien à la mort de mon fils Fabián, colonel du régiment des milices. La plupart des villages, à la seule annonce de son décès, lui rendirent volontairement des honneurs funèbres publics, mus par leur seule propension à favoriser ma maison. Soucieux de satisfaire, en partie au moins, la dette de reconnaissance à laquelle ils m'obligent, à tous les villages dont se compose ledit pays, je cède, fais cession et donation par voie de legs ou en toute autre forme meilleure en droit, d'une quittance à ordre de 13.645 réaux de billon que ladite circonscription m'a remise en paiement partiel de ce qu'elle me devait et que jusqu'à présent je n'ai pas encaissée. Elle a été émise sur la Trésorerie militaire de Séville, qui est peut-être en état de l'honorer, au bénéfice des dits villages, pour compte de la contribution des ustensiles qu'on en exige. Je l'ai acceptée en règlement pour leur éviter les frais et les risques de confier son encaissement à un intermédiaire, en m'engageant à les avertir du résultat de mes démarches afin que, si elle ne peut être payée sur les fonds des ustensiles, on la transfère sur une autre contribution"<sup>32</sup>.

Traduisons. Les finances royales doivent au "pays" des Alpujarras 13.645 réaux au titre de la contribution des "ustensiles". Etablie en 1719, celle-ci servait à payer le logement des troupes. Les Alpujarras ont dû héberger quelque unité de passage, et cette somme représente le remboursement de leurs frais. L'administration ayant reconnu sa dette et les Alpujarras relevant de la Trésorerie d'armée de Séville<sup>33</sup>, le Contrôle correspondant a émis une quittance à ordre sur celle-ci. Le problème est de la percevoir. Elle risque d'être rejetée faute de fonds. Les Alpujarras sont loin de Séville. Passer par un intermédiaire créerait des frais et celui-ci pourrait profiter de l'incertitude du paiement pour faire monter la note. Les villages doivent de l'argent au marquis d'Iniza, qui se garde bien d'ailleurs de préciser pour quel motif. Ils utilisent pour le rembourser leur créance sur les Finances royales. Le marquis transforme le remboursement en bienfait: il accepte la quittance à ordre au lieu d'exiger du liquide. Il ne précise pas s'il prélève un escompte. En tout cas, il prend à sa charge les frais et les risques de la réalisation du titre. C'est cette quittance qu'il rétrocède aux villages, effaçant la dette primitive qu'ils avaient à son égard.

Belle illustration de ces usages sociaux de la dette devenue lien d'amitié entre débiteur et créancier dont l'historiographie actuelle<sup>34</sup> tout autant que l'anthropologie font justement leurs délices<sup>35</sup>. Pour Iniza sentiments de reconnaissance, de la part des villages comme de la sienne propre, et circulation de l'endettement sont inextricablement liés. Au premier niveau de l'échange, la dette monétaire des villages et la remise qu'il leur en fait, s'en rajoute un second qui se noue autour de l'instrument financier lui-même. Les incertitudes qui pèsent sur le paiement de la quittance ouvrent de nouveaux espaces d'échange: entre le créancier et l'administration royale, et sur ce plan Iniza, qui ne manque pas de contacts en haut lieu, est en position de force comparativement aux villages; entre les villages et Iniza qui voit là l'occasion d'acquérir un titre de plus à leur reconnaissance en se chargeant d'une négociation qu'ils auraient eux-même du mal à mener à bien.

La phraséologie benoîte du testateur peut prêter à sourire pour qui devine les rapports de pouvoir qu'elle recouvre. Elle signale cependant deux réalités de première importance. Tout d'abord l'omniprésence de relations privées dans le maniement des finances publiques, même après des réformes aussi fondamentales que celles du début du XVIIIe siècle. La procédure ne saurait être réglée d'avance et impersonnelle. Concédon - nous ne possédons aucun élément qui le contredise, donc concédons-le - que la quittance ait été délivrée sans intervention spécifique ni passe-droit. La réalisation matérielle du paiement, elle, implique mise en jeu de relations personnelles: parce qu'il faut nécessairement se présenter à la caisse; parce que le manque de liquidité chronique du Trésor

32 Archivo Histórico nacional de Madrid, Ordenes militares, Expedientes de Santiago, n° 2318.

33 Contrairement aux autres capitainerie générales, celle des Côtes d'Andalousie n'avait pas de trésorerie d'armée, mais une simple "Paierie des gens de guerre de la côte de Grenade", aux attributions plus limitées.

34 Fontaine (Laurence), *L'économie morale. Pauvreté, crédit et confiance dans l'Europe préindustrielle*, Paris, Gallimard, 2008, 437 p.

35 Marie (Alain), "Echange: sous le don, la dette", *Sciences Humaines*, 1998, Hors série: "Anthropologie. Nouveaux terrains. Nouveaux objets", pp. 28-31

rend incertain le paiement, donc introduit un élément personnel dans un versement qui, même fait en temps et heure conformément à la réglementation, apparaîtra nécessairement comme une faveur; parce que ces lacunes dans le caractère impersonnel de la relation administrative vont être utilisés par les acteurs sociaux pour créer du relationnel entre eux. La seconde réalité c'est que l'Etat lui-même crée les forces de résistance qui freinent son action. Le relationnel que génère celle-ci est autonome par rapport à lui-même. La quittance à ordre de la Trésorerie de Séville finit par renforcer la main-mise d'Iniza sur les villages de la région. Il l'utilise d'ailleurs en virtuose et lui fait rendre tout ce qu'elle peut rendre. Mais Iniza n'est pas l'Etat, et les relations qu'il a avec ses clients lui appartiennent en propre. On voit donc comment le développement même de l'Etat génère une couche d'intermédiaires entre lui et la population, mais d'intermédiaires indépendants par rapport à lui, avec qui il devra compter. Il en ira ainsi tant que les interfaces de mise en rapport de l'Etat et des administrés n'acquerront pas, entre autres du fait de l'évolution des techniques, un caractère d'abstraction et d'automaticité absolue; jusqu'au XXe siècle et sans doute la possibilité de réaliser les démarches administratives sur internet, sans contact humain véritable.

## **Conclusion**

Les intérêts privés sont tout aussi présents au XVIIIe siècle au sein des finances royales qu'ils pouvaient l'être au XVIIe. Ils le sont en creux. Le roi a réussi à libérer l'appareil de la tutelle des agents locaux, représentants souvent d'oligarchies locales auxquelles la Monarchie a entrepris de rogner les ailes. Il a réussi aussi, dans une large mesure, à se libérer de la tutelle des banquiers en rendant moins nécessaire le recours à leur service. Si l'appareil fiscal et la trésorerie sont loin d'être totalement transparents, ils le sont en tout cas beaucoup plus que sous Philippe IV. A la fin du premier tiers du XVIIIe siècle et au-delà, les finances royales donnent réellement à l'observateur la sensation d'être pilotées. Dès que le montant des impayés augmente, des mesures sont prises. La politique extérieure est adaptée aux Finances et non l'inverse. Bref, les Bourbons et leur équipe se sont donné les moyens de gérer la Monarchie en bons pères de famille.

Ils en payent aussi le prix. Il est impossible d'abstraire l'Etat des acteurs qui interagissent avec lui. La fiscalité est devenu moins opaque. Elle est aussi beaucoup moins dynamique. Pour ce qui est des rentes provinciales, le plus gros des impôts de la Monarchie, l'Espagne paye la même somme, à peu de chose près, en 1785 qu'en 1720. La population entre temps a augmenté du tiers, sans parler de la richesse nationale, que les observateurs s'accordent évaluer à la hausse. Les acteurs non étatiques sont toujours là. Ils pénètrent beaucoup moins la forteresse des Finances. Ils ne l'en assiègent que mieux en empêchant toute extension de son champ d'action.

Jean Pierre Dedieu  
LARHRA / CNRS / Université de Lyon