
Dubet Anne, *Jean Orry et la réforme du gouvernement de l'Espagne (1701-1706)*

Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2009

Marie-Laure Legay



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/comptabilites/266>

ISSN : 1775-3554

Éditeur

IRHiS-UMR 8529

Référence électronique

Marie-Laure Legay, « Dubet Anne, *Jean Orry et la réforme du gouvernement de l'Espagne (1701-1706)* », *Comptabilités* [En ligne], 1 | 2010, mis en ligne le 15 novembre 2010, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/comptabilites/266>

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

Tous droits réservés

Dubet Anne, *Jean Orry et la réforme du gouvernement de l'Espagne (1701-1706)*

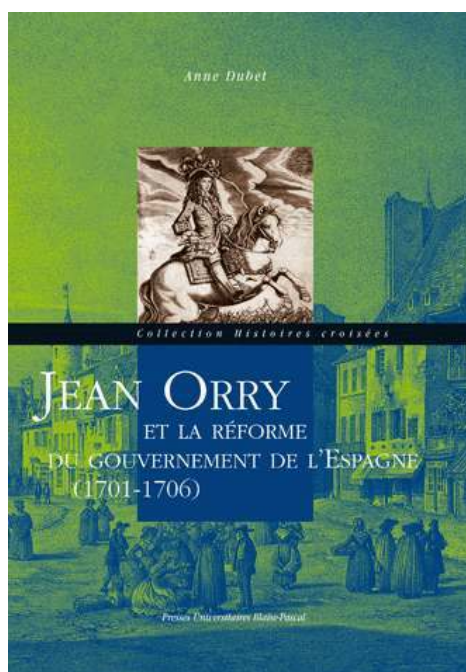
Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2009

Marie-Laure Legay

RÉFÉRENCE

Dubet Anne, *Jean Orry et la réforme du gouvernement de l'Espagne (1701-1706)*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2009.

- 1 Avec ce *Jean Orry*, Anne Dubet nous livre une analyse ciselée des prodromes des réformes de la fin de la guerre de Succession d'Espagne (1711-1715) en étudiant les papiers laissés par l'émissaire français. Concentrée sur les années 1701-1706, l'étude restitue avec finesse la genèse du Secrétaire d'État et des Dépêches chargé de la Guerre (septembre 1703), puis de la Guerre et des Finances (juillet 1705), l'apparition simultanée d'un Trésorier Général pour les dépenses de la Guerre (octobre 1703, puis juin 1705) et de commissaires des guerres (novembre 1703, puis juillet 1705) et, de façon plus informelle, l'entrée en activité de quelques intendants (1705 ?). Mais l'histoire construite n'est pas une histoire institutionnelle. La démarche heuristique est triple. Elle radioscopie les modèles



politiques, le positionnement des groupes d'acteurs, et les évolutions organisationnelles sans omettre d'apprécier l'environnement culturel dans lequel se prennent les décisions. Ce faisant, l'auteur revient sur la notion même de modèle politique, paradigme mis en exerce lors d'un colloque sur *La circulación de modelos políticos en Europa occidental. Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII)*, organisé par la Casa de Velázquez et le Centro de Estudios Constitucionales en 2008.

- 2 L'auteur présente d'abord le parcours d'Orry en France (chapitre I). Il s'agit d'une trajectoire classique de financier du XVII^e siècle, dont les ancêtres directs étaient des hommes d'affaires. Ses études de droit à Paris lui donnent un vernis de culture académique, mais l'essentiel de sa formation est acquise sur le tas grâce à ses activités de financier. Il maîtrise le savoir des marchands : « Il sait additionner les monnaies différentes et calculer les proportions, connaît la méthode traditionnelle de tenue des livres des gens de finances, dresse régulièrement des tableaux synthétiques ». Son mariage avec Jeanne Esmonin en 1678 s'avère décisif car il entre alors en relation avec Louvois. Il est d'abord associé à son beau-frère dans un contrat de fournitures de chevaux destinés à l'acheminement de matériaux pour l'aqueduc de Maintenon (1685), prend en charge la direction des travaux de restauration du Havre de Brouage (1687) et finit par entrer dans la compagnie des munitionnaires des vivres de l'armée d'Italie au moment de la guerre de la Ligue d'Augsbourg. La compagnie mobilise les fonds des receveurs généraux de finances et du trésorier de l'Extraordinaire des guerres, circuits d'argent qu'Orry observe avec attention. Il est désigné Général des Vivres, supervise pour la compagnie les opérations d'achat et de transport depuis Grenoble, rend compte au Contrôleur général des finances et au Secrétaire d'État de la guerre. L'expertise d'Orry en matière comptable doit être soulignée. L'auteur nous rappelle qu'en 1698 et 1699, il fut chargé de dresser le compte de la compagnie des vivres rendu de cleric-à-maître et que ce compte servit de modèle aux arrêts du Conseil rendus sur les comptes des autres traités de vivres. Les bénéfices réalisés permettent l'acquisition de la seigneurie de La Chapelle

Godefroy (1697). L'habile financier est encore sollicité par Pontchartrain qui lui confie la ferme d'Occident, mais le couronnement de cette carrière, l'obtention de lettres d'anoblissement, doit encore passer par le service en Espagne.

- 3 Dans le chapitre II, Anne Dubet présente le diagnostic sur les finances espagnoles tel qu'il est établi par les contemporains de Jean Orry, chargé précisément de les rétablir. Aux thèmes classiques de la décadence développés par les arbitristes (de la surcharge fiscale, de la Castille misérable et dépeuplée, du mauvais usage des majorats, de l'accaparement des terres par le clergé, des abus des officiers, de la balance commerciale déficitaire, de l'endettement chronique, de l'engagement trop contraignant des recettes ordinaires et du domaine...), se joint celui non moins éculé du mauvais gouvernement, organisé en conseils dominés par les Grands d'Espagne tous à leurs intérêts. Cette forme de gouvernement où les avis sont multipliés à l'infini et où la procédure trop lente des consultations enraye le processus de décision, est attribuée à la tradition habsbourgeoise et justifie le remède bourbonien. À consulter mémoires et correspondances du temps, Anne Dubet relève la prégnance de cette dialectique, qui n'exclut pas néanmoins les idées de parenté, d'aspiration commune, de complémentarité entre les deux monarchies. En réalité, le paradoxe se résout dans l'histoire : l'Espagne de 1700 ressemble à la France d'avant et doit prendre le même chemin que celle-ci. Philippe V doit « agir » en maître comme son grand-père Louis XIV. Anne Dubet nous met en garde sur la nécessité de dissocier les projets politiques formulés à la cour d'Espagne et les fidélités dynastiques : les partisans des Habsbourg ne défendent pas nécessairement le gouvernement polysynodal, ni les partisans des Bourbons le projet d'administration « à la française ».
- 4 L'auteur en vient au travail préparatoire mené par Jean Orry à partir d'août 1701. Elle souligne l'immédiate association de la réforme financière et de la réforme politique dans l'esprit du financier dont les cahiers envoyés en France en décembre 1702 portent tout autant sur le réaménagement des impôts que sur « l'arrangement des conseils ». Bourreau de travail, Orry s'entoure de commis compétents (trois ou quatre Français et un Espagnol) qui bénéficient d'une certaine autonomie dans la mise en œuvre des contrats de fournitures aux armées, mais ne semblent pas être intervenus dans la rédaction des mémoires. Orry s'attache en outre les services de son fils, Philibert, le futur contrôleur général des finances de Louis XV, et ceux de son ami José Grimaldo, officier au Conseil d'État et au Conseil des Indes. Ses informateurs sont choisis avec soin. Parmi eux, don Joseph de Eguizábal, du Secrétariat des Finances, et don Prudencio Gregorio de la Fuente, procureur du Tribunal des Comptes, dont il tire les données comptables pour ses mémoires. Ces deux informateurs étaient en liaison avec Francisco Antonio de Quincoces, un autre officier de la Grand Chambre des Comptes. Quincoces fera partie de ceux qui, avec trois autres membres du « conseil privé » de Portocarrero, collaboreront avec Orry en 1703 à la recherche de fournisseurs des vivres pour l'armée. Anne Dubet identifie en outre quatre collaborateurs consultés régulièrement pour leur avis sur la faisabilité des projets.
- 5 Le bilan sur les finances espagnoles adressé en France en décembre 1702 est un digesté d'une trentaine de cahiers (dont 7 seulement sont numérotés) portant sur toutes les branches de recettes et de dépenses de la monarchie. La classification n'est pas neutre. Elle est tirée pour partie des comptes de districts qui, depuis la réforme comptable de février 1688 initiée par Charles II, doivent faire apparaître distinctement chaque catégorie de recette, et pour partie des comptes des « comptables des relations » du Conseil des finances, qui depuis 1689 tiennent un livre des retranchements sur les *juros* et

du capital resté libre sur chaque recette. Concernant les recettes de Castille et de Léon, Orry distingue les *regalias*, les *servicios* et les *gracias apostolicas* qu'il définit précisément, et met en regard les modes par lesquels ces revenus sont aliénés, engagés ou assignés, concluant très clairement que « ce n'est pas le Roi qui jouit du produit de ses droits, mais les rentiers auxquels les fermiers comptent de tout ce qu'ils doivent au-delà de la partie du Roi, d'où il s'ensuit que, les rois n'ayant plus d'intérêts à l'augmentation ou à la diminution de ces produits, on n'a donné aucune attention à la régie des finances ». Anne Dubet souligne l'utilité de l'assignation des dépenses sur les caisses locales des districts (*partido*) en indiquant que non seulement elle permet le paiement des rentes des *juros* sur place, mais quelle constitue en outre un moyen de limiter l'engagement de toutes les recettes dans la mesure où, si une caisse de district se déclare défailante, la caisse voisine ne peut se substituer à elle pour le paiement. La monarchie fonctionne ainsi grâce à l'organisation systématique du retard des paiements des rentes de *juros* dont le volume ne cessa pourtant de gonfler. La conversion de la dette flottante (*asientos*) en une dette consolidée répartie sur l'ensemble des caisses locales provoqua un processus vicieux de fraude fiscale liée à l'augmentation des impôts et de ruine des trésoriers de districts. L'intérêt des tableaux d'Orry est de lier étroitement l'analyse sur cette organisation défectueuse des finances et la réflexion politique. Il aboutit à des propositions de réformes concernant tant le recouvrement des recettes, proposant notamment une régie provisoire des domaines, la liquidation de la dette consolidée et finalement, la réorganisation de la décision politique et du contrôle des dépenses. Il se tourne évidemment vers les pratiques usitées en France. Il défend par exemple la création de deux charges de receveurs généraux des finances par généralité et deux charges de receveurs particuliers par district, deux charges de trésoriers alternatifs pour la guerre, une pour la Marine, pour la Maison du roi... De même, l'administration centrale est calquée sur le conseil royal versaillais, tandis qu'intendants et gouverneurs, directement dépendants du Conseil royal, régiraient les provinces. Le mimétisme est déconcertant, même si l'on sait par ailleurs que partout en Europe, des efforts pour concentrer la décision financière, notamment l'ordonnancement, et le contrôle des dépenses étaient entrepris. Le projet de réforme mené dans les Pays-Bas au temps du « régime anjouin » cité par l'auteur, en fait foi, mais aussi, rappelons-le, la création d'embryons de ministères de finances dans d'autres États comme la Prusse ou l'Autriche.

- 6 Le chapitre V se concentre sur les projets de 1703. Les cahiers de 1702 resteront lettre morte en effet, et Jean Orry, pragmatique, circonscrit sa réflexion à la dépense de guerre. Cette réforme associe un ministre qui donne les ordres de paiement, un trésorier chargé de faire les dépenses et relayé localement par des agents et un contrôleur des comptes. Dans les armées, les commissaires des guerres étaient chargés de dresser les extraits de revues mensuelles pour la distribution des soldes et de toutes les fournitures. L'objectif était de limiter le nombre de caisses de guerre qui existaient et de concentrer la décision sur les dépenses. Là encore, le modèle est explicite : Orry calque son schéma, classique au demeurant, sur les procédures françaises et toutes les réformes intervenues en France entre 1661 et 1702 sur la gestion des fonds militaires, particulièrement sur la soumission des trésoriers provinciaux aux Trésoriers généraux, à qui ils doivent rendre compte selon des normes nouvelles, sur le contrôle des intendants d'armées sur les commis des trésoriers, sur les inspecteurs généraux pour chaque arme. Orry traduit le modèle français en termes institutionnels espagnols et propose à l'automne 1703 d'établir trois entités nouvelles : le Secrétaire des Dépêches universelles chargé de la guerre, pour

l'ordonnancement des dépenses, la Trésorerie générale de guerre qui encaisse et exécute les ordres, relayée par les payeurs (*pagadores*) et les commissaires des guerres.

- 7 La mise en œuvre de la réforme fait l'objet du chapitre suivant. Orry désigne le marquis de Canales pour Secrétaire des Dépêches universelles chargé de la guerre dont les compétences empiètent sérieusement sur celles jusque-là dévolues aux Conseils : les consultations remontent par lui et il a la correspondance avec les autorités locales. Il est l'ordonnateur des fonds destinés à la guerre et gérés par le Trésorier général. C'est le comte de Moriana qui occupe le premier cette fonction. Avec les payeurs des troupes tenus de lui rendre compte, sa trésorerie ne forme qu'une seule caisse aux ordres du Secrétaire des dépêches. Le Trésorier général rend compte par-devant la Grand chambre des comptes. Anne Dubet insiste particulièrement sur la liberté donnée au Trésorier général de la guerre pour l'exécution des ordres de paiement du Secrétaire des dépêches : le contrôleur chargé d'enregistrer ses opérations ne dispose pas d'une des clefs de son coffre, comme c'est le cas pour le trésorier général ordinaire. En outre, il peut émettre des lettres de change sur ses correspondants et des assignations sur les recettes qui lui sont confiées, nommer des agents locaux qui font des paiements et encaissent des fonds pour lui, sans compter que certaines recettes gérées par le trésorier de la guerre échappaient à tout contrôle de la chambre des comptes comme les produits des prises faites sur l'ennemi et les produits de la vente des offices. Cette relative liberté du nouveau Trésorier général de la guerre équivalait à celle du trésorier de l'Extraordinaire des guerres en France. Enfin, les contrôleurs présents dans les armées sont flanqués de cinq commissaires de guerre créés le 23 novembre 1703 pour viser les reçus des payeurs.
- 8 Annulée lors de la disgrâce d'Orry en août 1704, la réforme est à nouveau mise en place un an après. Le retour en grâce de Marie-Anne de la Trémouille, princesse des Ursins, protectrice d'Orry, permet en effet une consolidation du réseau français dans le gouvernement madrilène. L'équipe renoue contact avec les interlocuteurs espagnols acquis à la cause. Concrètement, la relance de la réforme aboutit au retour des commissaires des guerres et aux ordonnances du 28 juillet 1705 sur la revue mensuelle des troupes et les extraits de revue. Le comte de Moriana est nommé pour la seconde fois trésorier général de la guerre, tandis que le ministère évolue à cette époque en un « Secrétaire pour la guerre et les finances », titre donné le 11 juillet 1705 à José Grimaldo, sans doute pour élargir les possibilités de financement de la guerre en utilisant notamment les recettes tirées des territoires périphériques. Ce qui caractérise cette deuxième vague de décisions est le pragmatisme avec lequel les réformateurs agissent. Forts de leur première expérience, qui avait soulevé bien des tensions, ils adaptent l'esprit de la réforme aux institutions espagnoles et aux usages locaux. Ainsi en Aragon, une partie des fonctions d'un intendant est confiée à l'évêque de Gironda. Au final, les résultats acquis ne sont pas négligeables. Le nouveau dispositif de décision par la « voie réservée », à défaut d'être systématiquement utilisé par les autorités locales, ne rencontre plus d'opposition de principe. Les Conseils perdent bien une partie de leur superbe au profit d'administrateurs liés davantage au roi et capables, en certaines circonstances, de régler plus efficacement les situations d'urgence. Les bureaux du Secrétariat de la guerre et des finances, soucieux d'ordre dans la tenue de la correspondance, le classement des ordres transmis, définissent un nouveau style administratif tout à fait révélateur. En outre, le contrôle des dépenses de la guerre paraît plus probant. La tenue des comptes est plus rigoureuse grâce à l'unification de l'enregistrement des recettes par le Trésorier et l'adaptation de la méthode en « recette, dépense et reprise » en usage dans les finances.

Enfin, les procédures de contrôle imposées aux armées sont peu à peu adoptées. Les extraits de revues deviennent réguliers.

- 9 L'ouvrage d'Anne Dubet a donc le grand mérite, grâce à la profondeur des analyses, de faire apprécier les liens étroits qui unissent réformes politiques et réformes du contrôle financier et comptable. L'étude du contrôle administratif révèle les véritables liens de tutelle qui existent entre les administrateurs, éclaire les voies de la décision et de l'exécution financière au sein d'une organisation. Le respect des nouvelles normes administratives et comptables s'impose lentement. Comme le montre l'auteur, il s'obtient par l'effort d'adaptation des tenants du nouveau style aux réalités politiques du moment. Anne Dubet va même plus loin, suggérant qu'on ne peut parler sans nuance de modèle français : « l'analyse du fonctionnement interne des bureaux du Secrétariat de Grimaldo et de la Trésorerie Générale de la Guerre confirme que les réformateurs ont fait du neuf avec de l'ancien ». À l'appui de cette conclusion, l'auteur rappelle que si la réforme a bien été initiée par les agents français sur le modèle d'administration colbertiste, les Espagnols ont été associés dès le début au projet. Un certain nombre d'entre eux n'avait pas attendu Orry pour condamner la lenteur des conseils. L'auteur analyse des lignes de faille entre partisans et ennemis de la réforme qui ne recoupent ni les fidélités dynastiques, ni les appartenances régnicoles.
- 10 À défaut de modèle politique, on peut se demander si ces réformes, qui visent à garantir une voie de décision financière unifiée, centralisée et hiérarchisée, ne procèdent pas d'une logique de développement interne des États. Il convient en effet de signaler que les mêmes objectifs gestionnaires ont été poursuivis dans les grands États européens au même moment, c'est-à-dire au lendemain de la guerre de Succession d'Espagne, non seulement en France avec la création de la banque Law, mais aussi la réforme de l'administration des journaux et de la comptabilité en partie double initiée par les frères Pâris, en Autriche avec l'expérience d'introduction de la même méthode comptable et la naissance de la *Bancalität*, en Prusse avec la création du Grand Directoire de la guerre et des finances, dans les Pays-Bas... En d'autres termes, les dernières guerres louis-quatorziennes ont inauguré un cycle de financement nouveau en mobilisant une masse de capitaux inédite et de là, nécessité une mue administrative qui définit partout en Europe l'État de finances. Ce dernier est fonctionnel et n'a ni fondement théologique, ni idéal politique. Il n'a pas de modèle.