

15e journées d'histoire de la comptabilité et du management

LA STRUCTURATION DE L'ECONOMIE ET DE LA SOCIETE PAR LES DISPOSITIFS DE GESTION

Université Paris- Dauphine, 24, 25, 26 mars 2010

Finances royales au Portugal au XVIème siècle: dynamique et composition sociale

Maria Leonor García da Cruz ¹

Faculté des Lettres de l'Université de Lisbonne (Centre d'Histoire / FLUL)

ml.garciacruz@kanguru.pt

Le thème choisi pour ces Journées ² est un vrai défi pour les chercheurs en histoire moderne, notamment pour les chercheurs portugais. Ceux qui font des recherches sur les débuts de l'époque moderne, c'est-à-dire, les XV^{ème}, XVI^{ème}, XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, s'aperçoivent des transformations fondamentales par lesquelles sont passées les sociétés de divers continents jusqu'à leur configuration structurelle selon les paradigmes contemporains.

Je fais référence aux grandes transformations en Europe et dans des zones du continent africain et asiatique, mais surtout du continent américain, qui ont développé de fortes relations de communication et de perméabilité avec les Européens. Dues en grande partie à la recherche de solutions et au développement de techniques pour répondre à l'augmentation démographique, à des migrations, à des équilibres politiques, au dynamisme de groupes sociaux, à la conquête de la mer océanique, à l'exploration de voies de longue distance et au développement de relations diversifiées avec des peuples jusque là isolés ou même inconnus, des modifications se font sentir en Europe avec différents degrés d'intensité (en vertu des écarts économiques, de la distance de la mer, de l'organisation sociopolitique, de paramètres culturels...) et, naturellement, elles conditionnent des circuits et des domaines d'intervention qui lui sont liés.

Fréquemment, dans le processus historique, on ne valorise que ce qui est le signe de la gestation et de la croissance de phénomènes présents actuellement dans une structure institutionnelle, politique ou économique, remplaçant les sujets de discussion à mesure que les configurations du présent s'altèrent. On oublie quelquefois, dans des études sur l'actualité, que des phénomènes contemporains portent les marques de l'identité constituée dans la longue durée, qu'il y a eu un processus complexe de continuités et de ruptures, de choix, certains aux

¹ Professeur universitaire (Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa - Département d'Histoire) et chercheuse au Centro de História /FLUL. Coordonne au CH le projet de recherche *FAZENDA : l'administration financière au Portugal à l'époque moderne* (2009).

² Texte de la communication (résumé) présenté aux *Journées (15) d'histoire de la comptabilité et du management*, sur "La structuration de l'économie et de la société par les dispositifs de gestion" (Paris, 2010).

répercussions profondes, d'autres seulement circonstanciels et aussi des symbioses de projets et de pratiques ou d'adaptations et d'actualisations. L'historien ne le fait pas et ne pourrait même pas le faire.

Or, dans cette rencontre scientifique internationale, le défi porte précisément sur le développement d'analyses de sujets actuels intéressants du point de vue des diverses sciences mais qui tiennent aussi compte du processus historique et, mieux encore, qui peuvent être discutées dans un cadre interdisciplinaire. Je considère que croiser le traitement de données et de conclusions provenant de recherches en économie et finances, en sciences politiques et sociologie, administration, etc., avec les résultats de recherche en histoire, est une excellente perspective de travail, de bon augure pour l'avenir, au niveau de la compréhension interne des sociétés et de la structure de ses interrelations.

Au Portugal, à l'Université de Lisbonne, dans l'UFR d'Histoire de la Faculté des Lettres, j'ai orienté mes recherches dans un domaine spécifique et spécialisé qui a un rapport étroit avec le sujet de réflexion de cette Rencontre. Il s'agit de l'étude de la structure institutionnelle, de la composition sociale et dynamique des Finances royales au Portugal (dans leur dimension continentale et maritime) durant la période moderne. Les Finances royales sont un secteur névralgique de l'instance politique centrale à cause de ses profondes articulations avec l'ensemble de la société et des pouvoirs existants.

Dans un projet que je dirige au Centre d'Histoire de l'Université de Lisbonne (CH/FLUL) sur l'administration financière au Portugal – *Fazenda: A Administração financeira em Portugal na Época Moderna* -, avec la participation active de chercheurs en formation, nous tentons de faire l'inventaire et d'organiser des données sur ce sujet, orientées selon une problématique qui n'a pas été développée par l'historiographie portugaise. L'objectif est d'approfondir la réalité portugaise (territoire continental et zones colonisées inclus). On pourra ainsi développer l'histoire comparée et enrichir les débats internationaux sur la genèse de l'état moderne.

Notre recherche porte sur le profil des agents de gestion, des officiers subalternes et d'autres agents, en tenant compte de leurs itinéraires et de leur intervention auprès des pouvoirs, organes, groupes et communautés où ils interagissent dans divers secteurs de la société. Nous tentons d'expliquer en profondeur les tensions autour de l'impôt et de la fiscalité, l'évolution des compétences et la juxtaposition de fonctions entre officiers des finances, juristes (de grands tribunaux comme *Casa da Suplicação*) et conseillers politiques.

Le roi du Portugal étant le dépositaire et le garant de l'intégrité des biens de la Couronne/du Royaume, les mécanismes institutionnels qui contrôlent la levée et la gestion (redistribution incluse) de ses recettes, notamment les revenus et les tributs, sont particulièrement importants dans une période de consolidation interne du pouvoir royal et d'importants investissements dans l'expansion d'outre-mer (pour la conquête et la juridiction sur de nouveaux espaces et ressources). Toute une hiérarchie d'officiers et d'agents des Finances royales compose un réseau complexe d'instances régionales et locales destiné à veiller sur les intérêts matériels qui, parce qu'appartenant au Roi/ Couronne, sont destinés au bénéfice public, selon les théoriciens de l'époque.

Depuis les débuts du XVI^{ème} siècle, les sources de revenus et les affaires dans lesquels l'état intervient augmentent : revenus à travers des accords avec l'Église et avec le

consentement des peuples à travers les *Cortes* (assemblée en partie représentative des trois ordres du royaume) ; monopoles des biens et des produits commercialisables ; contrôle des grandes voies maritimes comme la Route du Cap vers l'Orient ; acquisition de comptoirs et accès à des contrôles de douanes dans diverses parties du monde ; droits sur de nouvelles zones peuplées en voie d'exploration ; tributs sur des territoires et des peuples vassaux ; etc.

La couronne portugaise augmente, en même temps, le réseau d'agents à son service, de manière à garantir un contrôle de ses intérêts, soit par l'installation d'organes et de normes d'administration directe, soit par l'installation de pouvoirs délégués. De toute manière, il y a une transposition, totale ou partielle, adaptée aux conditions locales ou de l'époque, d'organes de souveraineté ou de représentation où le secteur des Finances a toujours une place spécifique et prioritaire du point de vue du pouvoir suprême.

Au Portugal, la structure du système financier et de l'appareil institutionnel a été mieux étudiée en ce qui concerne le XVIII^{ème} siècle, dans le cadre des réformes du Trésor Public royal du temps de Joseph I^{er} (D. José I) et de son secrétaire Sebastião José de Carvalho e Melo (Marquis de Pombal), dans le royaume et dans les zones d'outre-mer (surtout les îles atlantiques et le Brésil). Mais il est important de mieux comprendre la pertinence des nouvelles orientations, les résistances et les succès à travers une étude de la réalité profonde, antérieure à ces réformes. Dans ma thèse de doctorat ³, j'ai essayé de lancer ce grand projet en me penchant sur les intendants des finances (*Vedores da Fazenda*) du royaume, c'est-à-dire des grands conseillers et officiers des Finances du roi Jean III (D. João III, 1521-1557), en les caractérisant socialement et en expliquant leurs fonctions.

Un important livre d'ordonnances sur les Finances royales, dont la dimension et la spécificité ont justifié son autonomie par rapport aux Ordonnances royales, date du 17 octobre 1516 (encore sous le règne de Manuel I^{er} D. Manuel I). En plus d'inclure des réglementations sur les *Vedores da Fazenda* (Intendants), *Contadores* (trésoriers), *Almoxarifes* (superviseurs), *Recebedores* (collecteurs) et autres officiers, ce livre est le produit d'une compilation et d'une révision de tous les documents relatifs à la propre structure des Finances (ordonnances, déterminations et réglementations) de manière à constituer une base sûre (non équivoque et actualisée) qui fonctionne comme règle pour la gouvernance. Les documents antérieurs ont ainsi été corrigés, modifiés ou même remplacés, totalement ou en partie.

C'est ce Livre ou Règlement qui détermine à un niveau supérieur les sphères d'action et les relations entre individus et organes liés à cette facette de gouvernance royale, depuis 1516 jusqu'à 1591 au moins, date à laquelle est institué le Conseil des Finances (*Conselho da Fazenda*) durant l'Union Ibérique. Ce livre permet aussi la coordination d'autres normes qui réglementent services et agents comme les *Casas da Mina e Índia* (organisations pour administrer les revenus d'outre-mer), *Casas dos Contos* (Chambres des comptes), *Alfândegas* (douanes), etc..

Mon objectif a été de comprendre, à travers les normes et la pratique quotidienne, la structure des services que les intendants des finances (*Vedores da Fazenda*) contrôlaient au

³ Maria Leonor García da CRUZ, *A Governação de D. João III : a Fazenda Real e os seus Vedores*, Lisboa, Centro de História da Universidade de Lisboa, 2001.

nom du roi. Je continue à m'y intéresser pour vérifier la portée de leur action étant donné que, de part leurs hautes fonctions, ces hommes étaient aussi conseillers politiques et juges du tribunal des Finances (ou *Mesa da Fazenda*). Non seulement ils analysaient et prononçaient des sentences sur des cas relatifs au fisc, à des droits ou des revenus, à des fraudes et occultations de revenus royaux (contentieux fiscal) mais ils jugeaient aussi des procès- crimes concernant des officiers et des agents des Finances.

La portée de leur action s'étend ainsi de Lisbonne (ou de l'endroit où la Cour se fixait occasionnellement) aux localités les plus périphériques du Royaume ou de l'outre- mer, parce qu'ils géraient supérieurement une large hiérarchie d'officiers des finances distribués à travers le territoire dans différentes administrations (*contadorias, almoxarifados, ramos, etc.*) grâce à une vaste gamme de subordonnés, parce qu'ils contrôlaient les nominations (parfois des nominations directes d'officiers locaux), inspectaient le travail, punissaient les irrégularités et jugeaient aussi, en ultime instance, les procès de justice, utilisant des juges détachés d'autres tribunaux.

On constate l'intervention d'un Intendant des Finances (*Vedor da Fazenda*) même dans les bureaux d'administration et dans l'activité de leurs responsables. C'est ce qui se passe dans les *Casas da Mina e Índia*, des organes de gestion de registres de contrats, marchandises et paiements qui possèdent leur propre règlement, des officiers et des services spécifiques. On observe, au- dessus du *Feitor* (celui qui dirige la *Casa da Índia*), l'intervention de collaboration et de supervision de l'Intendant des Finances (*Vedor da Fazenda*) lors de la préparation du départ des armées navales de la route de l'Inde (vérification des nominations et de la composition de l'équipage des embarcations jusqu'aux provisions et aux marchandises et à leur distribution).

On trouve aussi les intendants des finances (*Vedores da Fazenda*) au- dessus du trésorier principal de Lisbonne (*Contador-mor*) et du président de la Chambre des comptes (*Provedor-mor dos Contos do Reino e Casa*). Une décision finale sur le sort des procès relatifs à des comptes (s'ils sont irréguliers) présentés par de nombreux officiers (périodiquement contrôlés) sera de la responsabilité des intendants (*Vedores da Fazenda*). C'est une étape postérieure à la vérification des comptes par les techniciens de ces institutions.

Bien que seul le roi du Portugal ait le pouvoir suprême de pardonner ou de gracier des individus en dehors des règlements et des lois (pouvant même les contrarier), il est possible de vérifier combien ces grands officiers des Finances pouvaient influencer la décision royale pour pardonner des dettes ou concéder des privilèges. Ce secteur de l'administration contribue ainsi à la définition de la discipline et de la paix sociale, collaborant aussi à l'image de magnanimité et de libéralité du souverain de la Renaissance.

Maria Leonor García da Cruz
Enseignant Chercheur – CH/FLUL
ml.garciacruz@kanguru.pt