LES CONTRÔLES SUR LES COMMUNAUTÉS AU XVIIIe SIÈCLE

Enrico GENTA

Lors du congrès qui s'est tenu à Naples en 1996, consacré à l'étude des rapports entre le pouvoir central et les communautés des États italiens avant l'unification nationale, on a concrètement commencé à vérifier la situation d'Ancien régime en se penchant sur la portée effective des différentes normes promulguées au fil du temps, conscients que l'analyse du simple élément formel législatif, dans cette matière-ci plus encore que dans les autres, ne peut conduire à une réelle compréhension historiographique du phénomène.

De l'ensemble des études en cours se dégagent les aspects communs des diverses réalités étatiques italiennes mais, surtout leurs différences. Ce sont d'ailleurs ces dernières qui traduisent le mieux l'étendue et la complexité du problème de l'administration centrale et locale ou « périphérique », pour utiliser un terme qui, d'un point de vue lexical, a provoqué quelques critiques.

Il est certain que l'organisation de la Maison de Savoie au XVIIIe siècle apparaît l'une des plus orientées vers la réalisation consciente d'un projet de centralisation (réalisation attentivement suivie par d'autres administrations comme, par exemple, celle de la Lombardie autrichienne). Cette démarche est rendue possible par l'état déjà avancé de la construction de la machine étatique dans les territoires de la Maison de Savoie, contrairement aux autres formations politico-juridiques, et vise un objectif concret, essentiellement financier, comme nous le verrons plus bas. Un objectif bien différent de celui, par exemple, de la Toscane lorraine, où la fragilité constitutionnelle est à la base des raisons plus politiques que financières de la centralisation administrative ou encore, de celui poursuivi par la république de Gênes, où les objectifs d'ordre financiers et tributaires sont somme toute marginaux.

Au XVIIIe siècle, la structure étatique est déjà suffisamment édifiée pour permettre d'ultérieurs pas en avant, tenant pour sûr, par exemple, que l'ordre public, pour utiliser un terme actuel, ou, en général, la paix sociale sont définitivement acquis. Après la guerre du Sel, les mouvements insurrectionnels « aristocrato-populaires » touchent à leur fin ; de même, on n'observe pas en Piémont, la présence de ces pressantes requêtes de la part de la « périphérie » au gouvernement central visant à obtenir la garantie d'un plus grand ordre public ainsi que d'une sécurité publique assurée, comme c'est le cas pour les territoires de la République génoise. Il s'agit là d'un élément à ne pas négliger : il suffit de comparer les situations des autres États italiens.

Autre élément intéressant et assez indicatif, la conviction qui semble animer ce réformisme dans le domaine de l'administration : les structures doivent certes être modifiées, mais aucune amélioration institutionnelle n'a de chance de réussir si l'on ne se préoccupe pas fortement des « hommes » auxquels confier les tâches nouvelles que la hâte organisatrice de l'absolutisme est en train de mettre au point. Cela explique pourquoi, étant question de la structure provinciale de l'ancien régime de Savoie et du contrôle des communautés, il faut concentrer l'attention sur la figure de l'intendant, plus encore que sur la circonscription territoriale.

L'intendant est l'élément clé permettant de comprendre les vicissitudes de l'administration savoisienne : Henri Costamagna en a souligné l'éclectisme : les intendants « s'usent à la tâche », à Nice plus qu'ailleurs.

Parcourons, à nouveau, rapidement les étapes de la définition du rôle de l'intendant, en tenant compte de l'aspect le plus important d'un point de vue historique et juridique : en général, ce sont les fonctions juridictionnelles qui caractérisent les pouvoirs des officiers du prince, entre le XVIe et le XVIIe siècles, alors que le processus vers l'absolutisme se réalise progressivement. L'expérience savoisienne, pour sa part, semble caractérisée par un développement plus précoce des fonctions purement administratives, exercées par les agents directs du prince lesquelles, d'une façon ou d'un autre, s'opposent aux organes proprement juridictionnels.

Sur la base des expériences françaises, (l'archétype du grand règne d'au-delà des Alpes est le constant modèle de référence de la Maison de Savoie, à la fois aimé et haï, modèle dont on s'inspire plus pour l'améliorer que pour le copier banalement), l'on passe du préfet, placé au commandement des « provinces » du duc Emmanuel-Philibert, et dont le rôle est essentiellement juridictionnel au référendaire, confirmé en 1624 par Charles-Emmanuel Ier. Confirmé, c'est-à-dire officiellement réglé par ce duc, même si les référendaires de Verceil, en 1568, le définissent « juge ordinaire » et lui confèrent autorité en matière d'octrois, de gabelles et, en général, sur les entrées ordinaires et extraordinaires ; il a la faculté de décider sur toutes les questions relatives aux matières sus-mentionnées et peut condamner, si nécessaire, les coupables en équité. En outre, les fermiers généraux sont placés sous son autorité et doivent lui soumettre la reddition des comptes, il peut mettre aux enchères les revenus, les gabelles, les octrois ; enfin, il dirige l'appareil financier provincial.

Il est inutile de préciser que le renforcement du rôle et des pouvoirs du référendaire entre dans le dessin de l'absolutisme et touche les autonomies locales : ces dernières, malgré le « coup de frein » d'Emmanuel-Philibert, continuaient à considérer leurs rapports avec le gouvernement ducal selon l'organisation médiévale. Toutefois, il faut observer que le référendaire se situe au niveau provincial et n'intervient donc pas de façon directe sur les communautés qui semblent encore pouvoir disposer de leurs biens et affaires au sein de leur territoire et *districtus* : le référendaire pourrait alors être assimilé à une sorte de fonctionnaire *in partibus* en ce qui concerne le contrôle des communautés. Quoi qu'il en soit, sous Emmanuel-Philibert puis, de façon plus définie, sous Charles-Emmanuel Ier, se met en place un processus qui portera à la formation d'une bureaucratie « moderne » : on passe progressivement des « fonctionnaires dynastiques » dont « l'attachement est à la fois médiéval et moderne », aux vrais bureaucrates.

Dans plusieurs édits, de la fin du XVIIe siècle jusqu'en 1713, les référendaires sont appelés sans distinction « directeurs des provinces », associant à leur fonction celle de « préfet », c'est-à-dire un rôle avant tout de juge.

La répartition des provinces des « États au-delà des monts » est tourmentée : sept en 1560, leur nombre se porte à seize avec les Lettres patentes de Charles-Emmanuel Ier, du 22 décembre 1620, qui confirment les Patentes du 15 novembre 1619. Elles passent à douze en 1622, à dix-huit en 1653, reviennent à douze en 1697, descendent à neuf en 1723, puis à onze en 1749. Cette continuelle oscillation, même si elle ne peut objectivement être considérée comme l'expression d'une incapacité ou d'une certaine fragilité, témoigne des difficultés rencontrées par le gouvernement central dans la construction d'un plan de l'administration efficace et surtout peu onéreuse (l'un des objectifs constants des réformes), difficultés dues à la charge polémique qui implique depuis toujours de regroupement ou le démembrement d'un territoire, inévitables atteintes aux privilèges sociaux que les particularismes se sont accoutumés à jouir.

Il convient de rappeler, à propos des contrôles, l'expérience propre au XVIIIe siècle des nombreuses « délégations » de magistrats, lesquelles attribuaient de très amples pouvoirs aux fonctionnaires à même de remplacer les organes de l'administration locale et de promulguer des règlements adaptés à chaque communauté.

Les premières dispositions adressées aux intendants remontent à la fin du XVIIe siècle : l'officialisation, comme il arrive souvent dans l'histoire institutionnelle de la Maison de Savoie, est assez vague et semble vouloir confirmer des expériences déjà menées, confirmant ainsi que même dans un régime de plus en plus absolutiste, le facteur « habitude » garde son importance et que même l'impétueux Victor-Amédée II préférait agir « sans hâte »(selon les propos du ministre Gropello). Entre parenthèses, mais c'est un aspect de la relation d'Henri Costamagna, en ce qui concerne le délicat passage d'impôt extraordinaire en impôt ordinaire, le gouvernement central agira avec la même lucidité et la même prudence.

Dans les instructions du 17 juillet 1693 (avant les Patentes de 1696, qui institueront les intendants de justice et d'agence dans toutes les provinces au-delà des monts), consignées au « intendants des provinces », on parle explicitement de « la mauvaise conduction des communautés » (mal maneggio delle communità), de « paiements de comptes non dûs » (pagamenti di partite non dovute), de « comptes non rendus » (conti non resi), de « négligence et connivence de la part des officiers des communautés » (negligenza e connivenza degli ufficiali delle comunità), d'une « multitude de frais » (moltitudine di spese). Afin de remédier à cet état de choses et après y avoir pensé « pendant des années », le duc établit les règles auxquelles l'intendant devra se tenir. Celui-ci est défini, d'une façon extrêmement intéressante, « intendant de justice et d'agence ». Le contrôle consiste en l'examen de l'état du registre de chaque communauté, la vérification du patrimoine non imposable et l'assurance d'un Conseil communal « composé des meilleurs propriétaires fonciers non parents » (composto de migliori particolari registranti non parenti), avec une attention toute spéciale accordée au budget (c'est-à-dire aux bilans), en outre, le recensement des biens de troisième espèce (pâtures, cultures, bois), leur productivité, s'ils sont en affermage ou, inversement, s'ils appartiennent à l'ensemble des habitants de la communauté, le contrôle minutieux des revenus des communautés, pour les fours, moulins, péages, lacs, ateliers, et de leurs dettes. Globalement, les compétences proprement juridictionnelles de l'intendant diminuent progressivement en faveur des deux principales obligations de sa charge « vérifier la ponctualité de la perception des revenus et des impôts dus aux Finances royales des communautés, percepteurs et privés » et, en second lieu, « surveiller le bon déroulement de l'administration de ces communautés ».

En même temps que l'on exige un intendant de plus en plus spécialisé dans les finances, la comptabilité et l'administration, l'on en souhaite et en favorise l'entrée progressive dans chaque administration locale, en tant que titulaire officiel des pouvoirs de contrôle (même préventif), véritable tuteur de communauté. L'assimilation de l' *Universitas* se développe au cours de l'époque moderne et s'affirme au fur et à mesure que se diffusent les nouvelles techniques de gouvernement du territoire qui voient le centre assumer une série de fonctions de contrôle et de gestion des nouvelles activités, progressivement remises à la responsabilité des administrations « périphériques ». La communauté ainsi que le souligne Luca Mannori[1], qui pourtant voit le nombre de ses devoirs augmenter, n'est pas considérée à même de les gérer, elle est donc chaque fois obligée de rechercher une confirmation auprès des autorités centrales.

Les fonctions juridictionnelles de l'intendant tendent à se limiter à la matière économique, tandis que son rôle essentiellement « financier » se précise ; à tel point qu'à partir du début du XVIIIe siècle advient ce que j'appellerais la métamorphose du référendaire en intendant, figure pourtant très liée au passé, qui finit par se renouveler[2]. Avec l'édit du 29 avril 1733, de Charles-Emmanuel III pour le bon gouvernement des villes et des communautés du Piémont, un pas en avant significatif est fait sur la voie de la centralisation, grâce à un plus grand contrôle de la vie interne des communautés. Cet édit prévoit la réduction du nombre des conseillers communaux selon l'importance de la communauté, et, pour la première fois, leur nomination par l'intendant. Par la suite, ceux-ci seront élus par le Conseil ordinaire (qui remplace l'ancien Conseil des chefs de famille), selon de précis critères de capacités et l'habitude de choisir les conseillers au sein de certaines familles sera annulée. Quant au choix de l'unique maire, c'est à l'intendant qu'il revient.

A Nice, le système de nomination des officiers municipaux était fondé sur la division en quatre classes (nobles, marchands, artisans et laboureurs), et les quatre syndics, l'assesseur

---

[1] Mannori (Luca), *Il govrano tutore, pluralismo istituzoinal e accentamento o amministriativo nel principato dei Medici* (secc. XVI-XVII), Milano, 1944, p.139

[2] Hildesheimer F. *La vie à Nice au XVIIIe siècle*, Paris, 1987, Publisud, p.33

et les quarante conseillers étaient élus annuellement par huit électeurs désignés par le précédent conseil[3].

La réduction du nombre des conseillers fondée sur la considération que « leur multitude, outre des dépenses excessives, cause désordres et discordes », est un élément qui, à mon avis, ne doit pas être sous-estimé. En effet, moins il y a de personnes à contrôler, plus ce contrôle sera facile. D'autre part, un nombre trop restreint de conseillers peut porter ceux-ci à « s'unir, se coaliser et tyranniser le public ». Par ailleurs, lorsque les nombreuses exigences du particularisme, sensible aux questions d'apparat, d'honneur et de prestige, le demandaient, le roi pouvait modifier le nombre des conseillers. Le contrôle sur les capacités et l'aptitude des conseillers de chaque communauté (ils risquent d'être destitués en cas d'avis négatif), sur la richesse patrimoniale et économique de la communauté, sur la bonne gestion du bien public, et la possibilité d'empêcher le paiement des engagements pris par la communauté, si ceux-ci sont jugés inadmissibles, montre à quel point le nivellement général se diffuse.

Le souci constant d'alléger les frais communautaires, en vérifiant les dettes ou en prenant la défense contre les prétendus créditeurs (souvent appartenant au milieu féodal), a officiellement l'objectif de rendre plus solvables les communautés face à l'administration financière centrale : en réalité, il s'agit d'une imposition, venant du haut, des finalités publiques et surcommunales. Une attitude constante que l'on justifie en invoquant la quasi totale incapacité des communautés à s'administrer elles-mêmes.

Les objectifs de « politique générale » sont exprimés clairement dans l'instruction de 1717 qui réaffirme que la « bonne gestion des communautés permettra la perception régulière des impôts ». Dans le cadre complexe de domination tracé par Victor-Amédée II, il ne pouvait en être autrement.

On a parlé de l'efficacité du réformisme de la Maison de Savoie au XVIIIe siècle, tout en évoquant une certaine prudence dans la réalisation de ses projets, propre aux anciens rapports de pouvoir. Par exemple, on observe une certaine indécision à la lecture de « l'établissement des intendances dans les pays de nouvelle acquisition » (6 mars 1750), c'est-à-dire, dans la région de Novare et de Vigevano, l'Oltrepo (du territoire de Pavie) et celle de Tortone. Naturellement, l'intention est d'avancer la *longa manus* sur les nouveaux territoires, mais, officiellement, l'objectif déclaré est de consentir aux nouveaux sujets de recourir aisément et « à moindres frais et inconvénients » à l'officier public. Le souverain étendait progressivement aux nouveaux pays les structures existant dans les anciens territoires, de ce fait, par une sorte de processus inverse, il appliquait aux anciens États, les institutions établies pour les nouvelles acquisitions, et souvent les conditions « empiraient », c'est-à-dire que le contrôle se durcissait.

Le *motus operandi* du gouvernement n'est pas, on le sait bien et on l'a trop répété, conforme au programme et aux modes régnant sous le siècle des lumières : mais n'oublions pas que, vers 1740, les principales réformes avaient déjà été réalisées au sein des territoires de la Maison de Savoie. Le processus de transformation semble répondre à une rationalité propre au XVIIIe siècle, plutôt agressive qui se dirige inexorablement contre le *statu quo*.

L'Instruction du 7 mars 1750 permet de saisir l'ampleur et la qualité du dessein de la Maison de Savoie : en cinq points sont définis, avec une compétence technique remarquable, les tâche de l'intendant, et l'on peut se demander si nous ne sommes pas devant une nette séparation entre l'activité proprement juridictionnelle et celle administrative.

Là où est conféré à l'intendant le rôle actif d'identifier les expédients propres à augmenter le bénéfice des gabelles et de suggérer des moyens plus efficaces pour empêcher fraudes et évasions, il semble que nous sommes en présence d'un effort de décentralisation

---

[3] Costamagna H., *Pour une histoire de « L'Intendenza » dans les Etats de terre-ferme de la Maison de Savoie à l'époque moderne,* « Boll. stor. bibl. subalpino », LXXXIII (1985), Torino, Deputazione subalpina de storia patria, p.467

hiérarchique. Mais vouloir définir la situation du XVIIIe siècle d'après cette observation ne serait, à mon avis, qu'anachronique.

Avec l'importantissime « Règlement pour l'administration publique dans les villes, bourgs et lieux des États royaux » du 6 juin 1775, Victor-Amédée III, devient l'artisan de la plus grande consolidation de « droit administratif » pour les communes, jamais réalisée dans l'histoire de la Maison de Savoie.

En particulier, à la place du principe fondamentalement égalitaire et ouvert de l'organisation communale médiévale, selon lequel était établie la Congrégation générale des chefs de famille[4], ailleurs pratiquement abandonnée, on insiste sur le fait que le Conseil ordinaire, organe fondamental de la Commune, doit être organisé selon une série de cooptations à huis-clos.

Pour utiliser une terminologie en vérité beaucoup plus appropriée au XIXe siècle, on passe de la Commune, association d'habitants, à la Commune, société de propriétaires[5].

Au XVIIIe siècle déjà, et de façon plus évidente au XIXe, on craint qu'à travers la réduction progressive de l'autonomie se réduise également la conflictualité politique au niveau des communautés. Le souverain semble se rendre compte qu'il ne peut plus se prévaloir du contrôle de type féodal et qu'il lui faut donc le remplacer par un contrôle politico bureaucratique rationnel. Il est important de rappeler ici le rôle du secrétaire : « du choix des secrétaires dépend davantage la bonne administration publique que celle des conseillers eux-mêmes, dans chaque petite communauté où le Conseil est composé de personnes pour la plupart idiotes, et distraites par les travaux de leur profession », le secrétaire devient alors l'homme de confiance de l'intendant et l'élément de liaison entre le centre et les administrations locales.

Le règlement inspire la certitude que, si les communautés sont riches, l'Etat l'est aussi : « la plupart des revenus et des richesses du souverain étant composée des diverses portions des richesses des communes, il est clair que la prospérité des unes alimente la richesse de l'autre, mais accroît leur dépendance », et qu'il est tout à fait nécessaire que les intendants laissent aux communautés « le moins possible de libre arbitre », en leur prescrivant « au besoin des règles et des systèmes, et, surtout, le respect scrupuleux du nouveau règlement ».

Le renforcement du contrôle de la part des fonctionnaires du gouvernement central ne doit jamais signifier, dans l'intention des auteurs des réformes, que le pouvoir du roi peut être limité par ses propres officiers[6], ni même que l'appareil bureaucratique puisse être excessivement encouragé. En Angleterre, la « loi de Parkinson » (de Northcote Parkinson) a été formulée non sans un certain humour. Cette loi repose sur deux axiomes : un fonctionnaire tend à multiplier les subordonnés et non les rivaux ; les fonctionnaires créent du travail les uns pour les autres.

De ces deux graves défauts de la bureaucratie (*ante literam* !) la direction des Savoie est consciente, et elle s'emploiera à en éviter la diffusion non seulement pendant le XVIIIe siècle, mais aussi après l'impact crucial de l'imposante machine étatique napoléonienne.

---

[4] A Nice, l'assemblée générale des chefs de familles était devenue extrêmement rare : on en compte une en 1705 et une autre en 1744, F. Hildesheimer, *La vie à Nice au XVIIIe siècle*, Paris, 1987, p.32

[5] S. Mannoni, *Une et indivisible*, t.II, Milan, 1996,p.342

[6] R. Mousnier cité par R. Ajello, *Presentazione* a R. Pilati, Officina princip, Napoli, Jovene, 1994, p.20