

FRANÇOIS GODICHEAU ET MATHIEU GRENET

INTRODUCTION

UNE HISTOIRE POLITIQUE

« Moins de politique, plus d'administration » fut, au début des années 1850, une formule centrale du gouvernement du général José Gutiérrez de la Concha, Capitaine général de Cuba et administrateur militaire de cette colonie de la monarchie espagnole. La formule ne lui appartenait sans doute pas et elle connut un succès certain, reprise en particulier par Porfirio Díaz, Président du Mexique de 1876 à 1910 ou par Rafael Reyes, Président de la Colombie de 1904 à 1909. Répétée par Miguel de Bulhões, auteur en 1884 d'un livre sur les finances de la monarchie portugaise, elle attire l'observation suivante de Maurice Block, coordinateur du grand *Dictionnaire de l'administration française*, dans le *Journal des Économistes* : « pareille utopie est assez souvent formulée sur les bords de la Seine »¹. Ces exemples correspondent chronologiquement à l'affirmation d'un libéralisme conservateur, porteur de projets d'État et lié à des pratiques politiques très différentes entre elles : elles vont en effet de l'autoritarisme dictatorial du dirigeant mexicain à la normalité républicaine française en passant par le gouvernement d'exception d'une riche colonie esclavagiste. Cette opposition rhétorique entre les deux domaines de la politique et de l'administration contient deux définitions de ces deux dimensions de la vie publique au XIX^e siècle, et surtout une hiérarchisation de leur valeur au cours d'un siècle où la politique, en s'ouvrant aux masses, peut renvoyer à l'instabilité et au désordre. Il faut souligner, en outre, que cette aspiration – que l'on pourrait qualifier de disciplinaire – à un gouvernement échappant aux dissensions de la politique et à son rythme, transcende la séparation entre espace national et outre mer, État de droit et dictature, société libérale et société coloniale. Elle

¹ Ce dictionnaire connut plusieurs éditions du vivant de son auteur entre 1855 et 1894. Il est à noter que Maurice Block fut aussi l'auteur en 1862 d'un *Dictionnaire général de la politique*. Le livre de Miguel de Bulhões, *A Fazenda publica de Portugal* (Lisbonne, 1884) fut l'objet d'une recension par Maurice Block dans le numéro d'avril 1885 du *Journal des Économistes* (p. 67-68).

est en outre transversale au principe de séparation des pouvoirs. Ce constat fournit le cadre d'une interrogation sur l'évolution du sens même du mot « administration », un cadre large, géographiquement et conceptuellement, pour son histoire.

Le présent volume tient son origine de plusieurs projets et cadres de discussions collectives, dont deux principaux. Le premier projet, financé par l'Agence Nationale de la Recherche entre 2011 et 2014, porté à l'École des Hautes Études Hispaniques de la Casa de Velázquez par Stéphane Michonneau, s'intitulait « Le renouveau impérial des États ibériques: une globalisation originale? (1808-1930) »². L'objectif était de réévaluer l'importance de la dimension impériale des deux monarchies ibériques à l'époque contemporaine. Il parlait de l'importante tradition impériale et de l'interdépendance des espaces composites de ces deux monarchies au moment de la construction de l'État-nation, et ceci dans une période de transition entre impérialité d'Ancien régime et expérience impériale des États-nations de l'ère libérale. Lors du colloque final de ce projet, tenu à Madrid en mai 2014, la réflexion s'était ouverte au dialogue entre histoire sociale et politique d'une part et histoire du droit de l'autre, à l'occasion de deux tables rondes sur la construction de l'État impérial et les corps intermédiaires³. La réflexion collective s'est poursuivie dans le cadre d'un deuxième projet qui correspond à la constitution, pour le quinquennat 2016-2020 du laboratoire FRAMESPA (UMR 5136) de l'université Toulouse Jean Jaurès, d'une équipe intitulée « Logiques d'empire. Institution(s) et invention du social », au sein de laquelle, les deux coordinateurs de ce livre avons animé un atelier sur l'administration des empires⁴. Ce second projet a donné lieu les 21 et 22 mai 2016 à un colloque

² Acronyme du projet GLOBIBER. Y étaient associées l'université Blaise Pascal de Clermont-Ferrand, l'université de Nice et l'université Bordeaux Montaigne, où respectivement Jean Philippe Luis, Xavier Huetz de Lempes et François Godicheau étaient responsables de chacun des trois axes du projet.

³ Colloque « Les États impériaux ibériques: une globalisation originale? », 8-9 mai 2014, Casa de Velázquez, Madrid. L'histoire du droit était représentée dans ce colloque par Marta Lorente, de l'Université Autonome de Madrid, Carlos Garriga Acosta, de l'Université du Pays Basque, et Cristina Nogueira Fonseca, de l'Université Nouvelle de Lisbonne.

⁴ Deux autres cadres de discussion méritent d'être mentionnés. Le premier est le projet ECOS-Sud A14H02 « Orden público y organización del territorio: Francia, España, Cuba y el Río de la Plata, siglos XVIII-XIX » porté conjointement par Darío Barriera et François Godicheau entre 2015 et 2017. Le second correspond à une série d'ateliers organisés à Bordeaux, Bilbao, Toulouse et Madrid depuis 2015, entre historiens et historiens du droit, sur la tradition juridique de la monarchie catholique et l'ordre social et institutionnel dans les mondes ibériques et ibéroaméricains aux XVIII^e-XIX^e siècles.

international organisé à Toulouse, qui a donné son titre à ce livre et auquel ont participé une partie des auteurs du présent volume.

La volonté de lier l'étude de la raison administrative et le cadre impérial correspond d'abord au souci d'échapper aux distorsions que le cadre analytique de l'État nation entraîne pour l'objet qui nous intéresse. Le développement des perspectives impériales dans l'historiographie, lié précisément à ce souci, a contribué à ouvrir très largement l'étude des formes de pouvoir politique. L'une de ses concrétions les plus remarquées est le vaste panorama que Jane Burbank et Frederick Cooper brossent dans leur livre *Empires. De la Chine ancienne à nos jours*, publié en 2010 (2011 pour la version française). Plus récemment, on peut aussi signaler la réflexion comparative très importante de Josep Maria Fradera intitulé *La nación imperial*, sur les empires anglais, français, espagnol et américain entre 1750 et 1918, ou bien la somme de Jürgen Osterhammel, *La transformation du monde. Une histoire globale du XIX^e siècle*, dans laquelle le regard sur les logiques impériales est essentiel⁵.

Burbank et Cooper, en resituant dans la très longue durée notre monde d'États-nations âgé d'à peine 70 ans, suggèrent qu'il n'est pas l'aboutissement d'un long mouvement⁶. En ce sens, ils s'inscrivent dans la critique de la téléologie liée à l'histoire de la « construction de l'État ». Cette critique récurrente mérite qu'on s'y arrête un instant, car elle aboutit à la mise en question de l'objet ou de la démarche elle-même. Elle a été présente dès les premiers pas d'un grand projet collectif, comme le programme européen *The origins of the Modern State in Europe, 13th to 18th centuries*, qui a impliqué entre 1989 et 1993 une centaine de chercheurs de dix-huit pays, et a débouché sur la publication de sept volumes entre 1995 et 2000⁷. En effet, au cours de débats de la première réunion plénière des sept équipes de ce programme (Rome, 1990), le caractère problématique de l'idée même d'État fut pointé par plusieurs auteurs. R. Evans le fit en historicisant le concept moderne d'État et en pointant l'importance de l'héritage des ouvrages des caméralistes autrichiens de la seconde moitié du XVIII^e siècle. Il fut en cela suivi par W. Blockmans, évoquant « l'invention » de ce concept et « sa projection en arrière par inadvertance par les historiens postérieurs ». Le Français Carbonell

⁵ Burbank – Cooper 2011 ; Fradera 2015 ; Osterhammel 2017.

⁶ Burbank – Cooper 2011, p. 14-15.

⁷ Ces volumes ont été publiés dans la collection éponyme éditée par Oxford University Press : Bonney 1995 ; Reinhard 1996 ; Coleman 1996 ; Padoa-Schioppa 1997 ; Blickle 1997 ; Ellenius 1998 et Contamine 2000.

rappela les réticences de L. Febvre et son choix de localiser en ce même XVIII^e siècle tardif la transition de la préhistoire à l'histoire de l'État, tandis que l'Espagnol Fernández Albaladejo rapportait les fortes critiques de son compatriote B. Clavero à l'usage de la notion d'État pour l'Ancien Régime⁸. Plusieurs années après, cette critique a été reformulée dans le volume intitulé *Empowering Interactions* auquel ont contribué des responsables du programme des années 1990, comme W. Blockmans, W. Reinhard, ou P. Blickle. Notant que dans ce programme, beaucoup d'auteurs étaient restés dans les limites des théories préexistantes (« warfare, elites coercion and top-down process »), les éditeurs ont cherché à promouvoir une perspective « par le bas » (« from below ») qui défie la téléologie en incluant l'idée d'un « unintended outcome of interactive processes (that) brought about and fostered the emergence of the State ». Ils sont partis de l'idée d'une structure d'*agency* politique complexe, fragmentaire et feuilletée, un pouvoir politique exercé à différents niveaux et dans des contextes sociaux différents. Dans une réflexion théorique de synthèse, A. Holenstein a mis en cause la linéarité à l'oeuvre (souvent de manière implicite) dans l'histoire de la construction de l'État, ainsi que l'idée d'un jeu à somme nulle de la concentration du pouvoir politique légitime dans certaines mains. Il reprenait ainsi la critique adressée par M. Braddick à l'idée de l'État comme agent personnifié et unique de son *empowerment*, plutôt que comme réseau coordonné d'agences dotées de pouvoir: plus que les formes ou fonctions institutionnelles particulières, ce qui importe serait donc le type de pouvoir que ces agences incarnent⁹.

Cette relative aporie de l'histoire de la « construction de l'État », cette linéarité si critiquée, peut-être éclairée par le point de vue de deux grands historiens du droit italiens, Luca Mannori et Bernardo Sordi, et en particulier par leur réflexion sur l'administration comme objet d'histoire¹⁰. Ils relient l'évidence que semble revêtir aujourd'hui le pouvoir administratif avec le développement de la doctrine juridique au XIX^e siècle, qui le fit passer pour atemporel et inéluctable. Celle-ci postulait d'abord que dans toute société complexe, le pouvoir public ne peut qu'assumer une série de fonctions de caractère administratif, c'est-à-dire des activités destinées à satisfaire les besoins matériels et culturels des gouvernés qu'ils ne peuvent se procurer par eux-mêmes. La doctrine ajoutait que cette activité ne pouvait dépendre exclusivement du droit commun, tendanciellement paritaire – au sens de l'intervention de parties –, et que le pouvoir public devait disposer d'instruments juridiques

⁸ Blockmans 1993.

⁹ Holenstein 2009; Braddick 2000.

¹⁰ Mannori – Sordi 2001.

adaptés comme le pouvoir de taxer, d'exproprier, de réquisitionner ou d'imposer des obligations variées – soit un pouvoir d'imposer des choses à la volonté des gouvernés qui impliquait en retour la reconnaissance de l'autorité pour le faire. La tradition érudite administrativiste du XIX^e s'employait à naturaliser le pouvoir dont elle traduisait les arcanes. Elle expliquait que la « chose » droit administratif, censée avoir existé donc bien avant l'apparition de l'expression, aurait reçu un nom seulement à partir de la Révolution française, quand le besoin de construire une vraie légalité administrative – entendue comme un système de fortes garanties individuelles et collectives face à l'action publique – se serait fait sentir. Jusqu'alors internes à l'administration du prince, les règles de l'action publique auraient alors été reformulées, grâce à l'institution de la justice administrative, pour répondre au souci des citoyens de garantir leurs droits fondamentaux.

Des choix pour une histoire politique non téléologique

Cette histoire, rangée chronologiquement sous le passage de l'État absolu à l'État légal, ou de droit, relève d'un regard rétrospectif à vocation légitimatrice qui pour Mannori et Sordi devait absoudre la discipline du droit administratif « accusée d'avoir introduit une typologie du pouvoir en conflit avec les valeurs fondamentales du constitutionnalisme moderne »¹¹. Ce séquençage nous éclaire sur la difficulté à sortir de la téléologie quand on prend pour objet, d'emblée, la « construction de l'État », anticipant ainsi sa réalisation, plutôt que de considérer des projets d'État, nécessairement variés et différents de leurs résultats¹². Il souligne l'importance qu'il y a à considérer la variété des formes du pouvoir dans le temps long, comme le font à la fois les éditeurs de *Empowering interactions* et des auteurs comme Burbank et Cooper. La lecture de l'ouvrage de ces derniers nous aide à « repolitiser » l'analyse historique du pouvoir administratif en le resituant dans la problématique des liens qui permettent aux empires de se constituer et de durer, et qui sont des liens politiques. Le comparatisme avec au centre la question de ce qui a fait tenir ensemble les diverses parties des différents empires conduit en effet les auteurs à se concentrer sur l'orientation des liens de fidélité vers l'empereur ou au bénéfice de l'empire, en faisant relativement abstraction, au moment de synthétiser et de

¹¹ *Ibid.*, p. 10. Pour un panorama général et critique sur la question de l'État et le problème particulier posé par l'État moderne, voir Garriga 2004.

¹² Ce même séquençage rangeait le pouvoir administratif du côté d'une modernité construite par opposition avec l'époque médiévale, âge du désordre, des pouvoirs privatisés et des luttes factionnelles.

comparer, des significations culturelles de ces liens, à la fois dans les cultures impériales elles-mêmes et dans les multiples sociétés locales que celles-ci articulent. C'est au sein de cette problématique centrale qu'apparaît, dans leur ouvrage, le développement de la part de la monarchie anglaise, de ce que l'historiographie a coutume d'appeler un État militaro-fiscal, comme un instrument de renforcement de l'empire. De même, la « révolution des idées de souveraineté » dans le XVIII^e siècle occidental, est replacée, du point de vue de ses conséquences sociales et politiques, au sein d'un contexte impérial. À ce compte, le caractère d'évidence historique du pouvoir administratif se dissout, ouvrant la possibilité d'examiner ses manifestations comme des processus politiques.

Le recours à l'expression de « raison administrative » invite à opérer une distinction nécessaire entre plusieurs objets que la tradition érudite administrativiste nous a habitués à confondre – confusion qui participe en retour de la dépolitisation de l'administration. Parler de raison administrative constitue une invitation à distinguer, au sein du vocable administration, l'institution qui administre et une logique administrative particulière, la chose et l'action¹³. Il s'agit ici de compléter la perspective consistant à aborder le thème sous l'angle de l'institution et de ses agents. C'est dans cette perspective que se sont inscrites depuis plus de deux décennies plusieurs enquêtes sur la reconstruction, voire l'archéologie, des « figures de l'administrateur » (du nom de l'ouvrage collectif coordonné par Robert Descimon, Jean-Frédéric Schaub et Bernard Vincent), lesquelles ont le plus souvent cherché à combiner une approche typologique des différentes fonctions d'administrateur, et une approche longitudinale des carrières de certains de leurs titulaires¹⁴.

On l'aura compris, il s'agit ici d'envisager une histoire de la raison administrative qui ne s'arrête pas à la seule histoire des sens que ce terme a pu revêtir au cours des âges : qu'il suffise à cet égard de rappeler que l'autonomisation d'une fonction administrative et, au-delà, d'une organisation propre dans l'ordre des pouvoirs est, au moins en Occident, tardive, et ne se déploie qu'à partir du XIX^e siècle, non sans grandes difficultés, du reste. Pour autant, le caractère

¹³ D'après Napoli 2005 (chap. 5), l'indistinction entre le fait de s'occuper de personnes et d'objets et la prestation même qui en résulte remonte aux premières occurrences du terme en français moderne.

¹⁴ Descimon – Schaub – Vincent 1997. On mentionnera également le projet ERC porté par Juan Carlos Garavaglia et consacré à « A comparative history of the State building process in Latin America (1820-1870) » (STATEBGLATAMERICA, 2008-2014), lequel a donné lieu à deux publications importantes : Garavaglia – Pro Ruiz 2013, et Garavaglia – Braddick – Lamouroux 2016.

tardif de cette autonomisation fonctionnelle et organisationnelle ne saurait décourager l'étude des substrats historiques de cela même qui trouve à affirmer une autonomie dans le contemporain. C'est à ce titre que la perspective impériale peut être vraiment fructueuse: d'une part, car le caractère composite des structures impériales permet de fractaliser le regard historien, qui embrasse ainsi dans leur diversité des logiques configurationnelles, sociales et politiques à l'œuvre dans le gouvernement des territoires; d'autre part, car l'empire déjoue l'évidence même d'un cadre institutionnel d'analyse (généralement celui de l'État) et par là-même complexifie le cadre narratif dans lequel se trouve restituée cette autonomisation fonctionnelle et organisationnelle de l'administration.

Une fois reconnue et datée l'herméneutique légitimante d'un pouvoir administratif anhistorique, laquelle a commencé à faire l'objet d'une analyse historique¹⁵, il semble nécessaire de repartir de ce qui était commun aux différents espaces monarchiques, du caractère composite et feuilleté de l'espace politique d'Ancien Régime: en l'occurrence, un ordre politique composé par l'interaction d'une pluralité d'instances institutionnelles et de corps constitués¹⁶; un pluralisme dont la vision comme quelque chose de résiduel ou en voie d'extinction est directement tributaire du récit téléologique de l'État administratif advenu à partir du XIX^e siècle, qui le fait précéder d'un État absolutiste n'attendant que la Révolution française pour révéler l'administration dans la plénitude de sa « nature ». Au sein d'un ordre qui se voyait et se vivait lui-même comme une agglomération de sujets de diverses origines et provenances, la principale tâche du pouvoir était de garantir un certain équilibre entre ses parties constitutives. De là venait le primat des fonctions juridictionnelles, consistant à dire le droit, c'est-à-dire ce qui était juste et reconnu comme juste par les parties: la notion de droit et de pouvoir administratifs était tout simplement incompatible avec ce tableau¹⁷.

¹⁵ Outre le livre fondateur de Costa 1986, on peut citer la parution récente de Versteegen 2015.

¹⁶ Voir pour le cas français les réflexions essentielles de Revel 1987 et 1995.

¹⁷ On retrouve cette conception du pouvoir sous l'Ancien régime chez Antonio Manuel Hespanha, Bartolomé Clavero et de très nombreux auteurs écrivant dans les *Quaderni Fiorentini* (voir bibliographie en fin de volume). La justice était pensée comme une activité consistant à protéger un ordre juridique caractérisé par son indisponibilité pour la volonté humaine. L'exercice de la coaction et du commandement, faculté du magistrat, était subordonné au respect de sa tâche principale consistant à réaffirmer la norme à ceux qui le lui demandaient, ce qu'il devait faire en respectant des formalités bien précises.

Société corporative et multiplicité de l'administration

Le récit de la tradition administraviste faisant de « l'État » le lieu et le motif d'une rupture moderne était l'antithèse de celui qui dominait en Angleterre, de l'adaptation progressive du feuilleté médiéval des pouvoirs aux nouvelles exigences historiques. Et en effet, l'Angleterre, jusqu'au début du XX^e siècle, n'avait pas d'administration ni de droit administratif, ce qui perturbait profondément les publicistes continentaux. Luca Mannori et Michael Braddick envisagent dans leurs contributions respectives la manière – divergente, mais non dénuée de recoupements – dont ces deux traditions ont intégré la problématique administrative à la pratique de l'État comme aux définitions du pouvoir. Au passage, s'affirme une chronologie au cours de laquelle la période 1750-1880 est centrale pour l'évolution continentale. La période suivante, qui occupe une bonne partie du XX^e siècle, pourrait faire l'objet d'un livre à part, comme le suggère Luca Mannori, non pas tant, sans doute, sur le concept même d'administration qu'en termes d'histoire des relations internationales et des transferts culturels entre traditions juridiques distinctes¹⁸.

La réunion des siècles précédents dans une longue première période caractérisée par le fait que le mot « administration » n'y « constitue pas un terme stratégique du langage du pouvoir » ne revient pas à nier toute évolution depuis le Moyen-Âge. Au contraire, bon nombre des textes réunis ici, même ceux qui portent sur le XVIII^e siècle, illustrent la « recherche frénétique » de nouveaux modes opératoires visant à concilier le traditionnel *modus agendi* des institutions publiques avec des objectifs de progression de l'autorité centrale. Il s'agit cependant d'affirmer que ce mouvement, jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, n'est pas parvenu à remplacer la vieille pratique et la vieille théorie du pouvoir par l'acceptation d'un gouvernement proprement exécutif du pouvoir. Mannori et Sordi affirment ainsi que l'État administratif n'est pas tant un produit de l'Ancien Régime que de sa crise, « de la crise constitutionnelle d'une société polyarchique et juridiquement dentelée »¹⁹. L'apparition de l'expression correspond alors à l'affirmation d'un pouvoir métajuridique qui se manifeste pour la première fois aux yeux des contemporains « dans toute sa nudité », ce qui marque le début de la divergence entre continent et îles britanniques, divergence cependant très progressive. Le moment de l'affirmation d'un usage absolu du terme comme signe de l'affirmation d'un nouveau type d'autorité est alors un moment très politique où l'on peut distinguer partisans et adversaires de l'institution d'une telle autorité.

¹⁸ Sur les traditions juridiques dans leur diversité, voir en particulier Glenn 1998 et Legrand – Munday 2003.

¹⁹ Mannori – Sordi 2001, p. 14.

Évolution d'un mode de normativité

Dans les communautés rurales du Moyen Âge, c'est l'existence d'un domaine propre de la communauté qui fonde son existence juridique naturelle comme porteuse d'intérêts juridiques homologables à ceux de tout autre possesseur de terres. Gérer ces biens, en utiliser les bénéfices pour payer un médecin ou un maître d'école, relevait d'une administration patrimoniale propre et en constituait la base. De même pour les villes (qui ont plus d'actifs de diverses sortes) et les différentes corporations. À partir de là, ces corps étaient parfois amenés à jouer un autre rôle : celui d'établir des règles. Cela a constitué un problème pour les juristes : comment comprendre que des corps qui n'étaient pas titulaires de la *potestas* puissent produire des règles ? Et pourtant, une grande partie du droit de police sur lequel s'appuient les gouvernements à l'époque moderne pour ordonner l'espace social vient des règlements produits dans les villes, les paroisses ou les corporations de métiers.

L'administration du prince était morphologiquement différente de celle des associations : elle appartenait au genre du gouvernement domestique ou économique (de *l'oikos*), renvoyant à un ensemble de droits dont le prince était titulaire et qui constituaient la dotation permanente de sa charge. C'est ce fil qui est saisi à la fois par Paolo Nápoli et par José María Portillo pour ouvrir l'espace où se déploie le problème de la raison administrative, pour le premier comme mode de normativité spécifique, en distinguant l'action de l'institution, pour le second comme problème politique de la nation impériale hispanique.

Sur le plan institutionnel, c'est en suivant la piste de la délégation de *l'imperium* princier que l'on voit se déployer des activités administratives. Cependant, avant le moment de l'institution, comme nous le rappelle Paolo Napoli, moment de l'assignation d'un nom à la chose, il faut observer la chose dans sa singularité. Cette identification d'un type de normativité singulière et de sa diffusion aux différents niveaux du social doit être détachée de l'identification, postérieure et politique, de l'usage absolu du terme administration, et ensuite de la généralisation de pratiques relevant d'un pouvoir autonome et cohérent vu comme une institution, avec ce que cela comporte d'essentialisation et même de personnification²⁰.

²⁰ Le texte du présent volume sera utilement complété par le chapitre 5 de Napoli 2005, où est évoquée la question de la quantification, de la mesure arithmétique, de la « soustraction de la politique aux indéchiffrables », aspect important du problème que nous laissons ici de côté même s'il s'agit d'un argument politique important du pouvoir administratif.

La difficulté consiste en ce que notre enquête se déploie pour une bonne partie dans un monde de l'Ancien régime où le pouvoir était d'abord pouvoir de justice et où les termes des oppositions politiques les plus manifestes, autour de l'affirmation du pouvoir princier, ne recoupaient pas les catégories usuelles à partir desquelles nous tentons notre archéologie de la raison administrative.²¹ Pourtant, avec l'affirmation croissante, tout au long de l'époque moderne, qu'en plus de la justice, les magistrats avaient parmi leurs attributions les vastes champs de la police et des finances, la croissance des activités de réglementation s'intensifie, dans des domaines allant du commerce au système annonaire en passant par l'organisation du travail ou les questions sanitaires. Très longtemps cependant, au lieu de donner lieu à un nouveau type de fonctions, cette multiplication eut comme conséquence l'élargissement très important des activités de justice.

En effet, cette activité administrative ne consistait pas à offrir des services mais à imposer aux membres de la société l'observation d'un certain nombre de règles, d'une discipline sociale. Au final, la nouvelle catégorisation de l'activité publique en justice, finances et police avait une valeur matérielle mais pas fonctionnelle : elle ne donnait pas lieu à la naissance de nouvelles fonctions publiques, c'est-à-dire de nouvelles modalités juridiques d'exercice du pouvoir ; ceci d'autant plus que le défaut de consolidation de la distinction public/privé ne permettait pas d'isoler un mode de faire, une pratique instrumentale qui transcendait cette distinction. Les magistrats ordinaires pouvaient condamner des criminels, obliger une paroisse à faire un pont, suivre l'application d'ordonnances royales, surveiller l'application de telle ou telle obligation, mais aussi produire des normes à contenu réglementaire pleinement obligatoires, en particulier sur des domaines de mise en discipline sociale : port d'armes, couvre-feu, etc. Des magistrats extraordinaires pouvaient avoir une juridiction spécifique sur des aspects financiers ou de bon gouvernement ou bonne police.

Tout cela n'enlève rien au fait que se déploya à partir du XVII^e siècle un champ privilégié pour des techniques et des pratiques nées en dehors de lui, que l'on peut rapporter à la rationalité administrative ; ce champ était privilégié au sens où il s'affirma d'abord comme un

²¹ Mannori et Sordi rappellent que, tandis que l'activité législative était vue traditionnellement comme un processus de réception de règles déjà inscrites dans l'ordre naturel, la conscience moderne a tenté dès la fin du XV^e siècle d'inverser le rapport, mettant le prince au-dessus des normes et insistant sur sa liberté de vouloir. Le prince pouvait certes abroger des lois, s'arroger ou confisquer des propriétés, révoquer des bénéfices, attribuer des dépenses ; sa puissance souveraine entraînait bien l'impérativité de ses ordres, mais on ne saurait lire celle-ci avec des lunettes contemporaines.

ensemble de connaissances et de savoir-faire reliant ces techniques à une nécessité de gouvernement. Cet ensemble, c'est celui de la Raison d'État et ce vaste champ privilégié est le domaine qui prit le nom de police bien avant qu'au XIX^e siècle un type d'institutions particulières n'en revendiquât l'appellation pour elle-seule. Il faut rappeler avec Paolo Napoli qu'alors que s'affirme une Raison d'État comme « la connaissance ou science des moyens propres à poser les fondements d'une Seigneurie, à la conserver et à l'agrandir », la construction d'un ordre comprenant une capacité nouvelle pour la monarchie à instaurer un lien avec les sujets est une réponse aux guerres civiles et aux troubles politiques du XVI^e siècle²². Au cours des deux siècles suivants, le pouvoir de police se développe et se pense comme organisateur, classificateur, anticipant ce qui pourra se développer plus tard comme une conception constitutive de la réalité sociale. Quand en 1782 paraît la définition de Prost de Royer dans son *Traité de jurisprudence* qui donne à l'administration comme pouvoir une pleine visibilité et autonomie, « la jonction entre un projet de gouvernement des hommes et des choses et une multiplicité fort disparate d'instruments toujours conditionnés par le cas concret » qui caractérise la police comme pratique n'a pas encore donné naissance à un nouvel ordre. La distance entre le projet et la réalisation est une distance politique qui met ensuite près de trois décennies à être comblée : ces trois décennies correspondent au nombre d'années qui séparent l'idée de la raison administrative comme la raison d'un « ensemble de moyens et d'agens destinés à maintenir un certain ordre de choses, de droits ou de propriétés, soit publiques, soit particuliers dans la société »²³ de l'affirmation du Conseil d'État dans les années 1818-1821 sous la houlette de Portalis²⁴. Entre ces deux moments, la révolution voit se déployer le pouvoir constituant comme auto-détermination politique ouvrant la voie à la considération du politique comme désordre qui se trouve au cœur de la citation par laquelle nous avons commencé.²⁵

²² Napoli 2005, p. 37. La citation est de Botero.

²³ Définition donnée par Peuchet dans son *Encyclopédie méthodique*, 1789, IX, p. 152 ; citée par Napoli 2005, p. 155.

²⁴ 1818 est la date de publication du Code de procédure civile annoté par Sirey ; 1821, du *Traité des nullités* de Biret où l'on trouve de nombreux éléments d'une définition performative de la notion d'ordre public. Ces dates peuvent encadrer d'important débat politique sur la nature du Conseil d'État napoléonien et sa continuité sous la Restauration, c'est-à-dire sur les prérogatives de l'État et les libertés publiques, dans Lorente 2009.

²⁵ L'affirmation du Conseil d'État sous la Restauration est à ce sujet fortement critiquée comme contraire au régime des libertés et à la constitution, comme le rappelle Lorente (*Ibid.*), en développant à partir de ce jugement de Bigot, un des meilleurs historiens du droit administratif français : « D'essence impérial, le droit administratif, en toute logique, n'aurait pas dû survivre à l'épisode de la Restauration. »

Cette dimension est abordée dans ce livre par José María Portillo selon une perspective qui interroge directement la manière traditionnelle de poser le problème dans un cadre national pensé comme universel, et ce, souvent à partir du cas français. Cette perspective souligne la diversité de la construction du politique, au-delà de celle « qui voit dans l'État l'outil pour manifester et réaliser la volonté unitaire de la nation »²⁶. La question du pouvoir administratif est ici examinée en regard de l'affirmation, au sein de la monarchie catholique espagnole du début du XIX^e siècle, de « nations libres et indépendantes », au sens de non administrées par un pouvoir tutélaire, mais détentrices de la souveraineté et d'un pouvoir constituant mis en œuvre quelquefois à de multiples reprises. Il rappelle que l'affirmation d'une nation espagnole comme communauté de gens soumis à un même gouvernement se fit d'abord comme « réunion des Espagnols des deux hémisphères » avant que ne se généralisent des expériences constitutionnelles plus variées au sein de l'empire. La souveraineté s'affirme comme une capacité d'auto-administration dont il était fondamental de définir le cadre au moment précis où la disparition de la clef de voûte de cette monarchie composée et polycentrique, Ferdinand VII, provoquait une rétroversion virtuellement illimitée de la souveraineté vers les corps constituant la monarchie²⁷. Cette conjoncture intervenait en outre au terme d'un siècle durant lequel s'était produite une sorte d'impérialisation de la monarchie et d'affirmation patrimoniale très forte de la part du gouvernement royal envers des territoires de plus en plus considérés comme des « colonies »²⁸. La question ouverte ici des rapports entre souveraineté, administration et territoires fut un des problèmes politiques majeurs de configuration d'un pouvoir administratif dans les territoires issus de la monarchie catholique pendant tout le XIX^e siècle et même une partie du XX^e²⁹.

Un objet au croisement de plusieurs temporalités

La temporalité de la transformation d'un type de normativité administrative en institution (Napoli) est à distinguer de l'autonomisation d'un pouvoir administratif, de même que son affirmation politique et sa dimension juridique ne sont pas forcément ajustées.

²⁶ Nous citons la contribution de L. Mannori dans le présent volume.

²⁷ Pour aborder l'abondante bibliographie sur cette question, on peut partir de Lorente – Portillo 2011, ainsi que Annino 2014. Pour une approche plus fouillée sur un espace régionale et légèrement divergente, voir Thibaud 2017.

²⁸ Voir à ce sujet le texte essentiel de Garriga 2009.

²⁹ Voir à ce sujet Agüero – Fernández Sotelo – Slemian 2018.

L'alliance dans ce volume entre l'histoire et l'histoire du droit sert à envisager dans un même mouvement ces différentes temporalités, de même que la variété des appropriations et de production par les agents de nouveautés juridiques et politiques (voir Schaub ici même). De même, il faut considérer que les temporalités ne s'ajustent pas entre les différents espaces, monarchie française et monarchie anglaise par exemple, ou même types d'espaces: un royaume européen de 30 millions de sujets et un espace allant de la terre de feu à l'Orégon et peuplé à la fin du XVIII^e siècle de seulement 20 millions d'habitants.

La recherche de voies toujours plus rapides et efficaces pour prélever la fiscalité se fit de diverses manières: dans la monarchie anglaise, elle se déploya sans remettre en cause l'ordonnancement juridictionnel, tandis que dans le royaume de France, on assista à un dédoublement des appareils, les souverains nommant des officiers administrateurs et commissaires en s'appuyant sur leur capacité à déléguer leur pouvoir, mais sans que cela n'implique d'opposition frontale entre collaborateurs du roi séparant d'un côté les juges et de l'autre les administrateurs. Dans le royaume de France, on assiste au XVII^e siècle à une série d'innovations qui donnent une impression d'accélération: en une dizaine d'années, l'innovation de Richelieu se consolide et les intendants deviennent permanents: même s'ils tiennent toujours leur pouvoir d'une procuration, ils acquièrent une charge aussi stable que n'importe quel office. Leur commission est de caractère général et la question des finances s'y mêle à tout ce qui concerne le gouvernement des hommes: régulation de l'économie, surveillance des administrations locales, recrutement militaire, travaux publics, gestion du domaine, contrôle sur les gens de guerre. À partir du début du XVIII^e siècle, de nouveaux impôts (capitation, dixième, vingtième) s'ajoutent à la traditionnelle taille. Les édits de 1667 et 1683 soumettent les finances locales corporatives des villes au regard des intendants.

En retour, ce remarquable ordonnancement a créé les conditions d'un discours sur l'«État administrateur» français, face auquel les historiographies des autres grandes puissances européennes se sont trouvées comme sommées de rendre compte de trajectoires désormais conçues en termes de «manque» voire d'«infériorité» par rapport à cet encombrant «modèle» français (Rachel Renault). Certes, dans le royaume de France, l'exigence fiscale, appuyée fermement sur l'affirmation de la justice retenue du roi et sa capacité à commissionner des agents capables de prendre des ordonnances exécutoires «contre toute opposition ou réclamation», produisit bien une réduction drastique de l'auto-administration des corps, une sorte d'expropriation de fait des pouvoirs corporatifs dans de nombreux domaines. Cependant, elle

ne déboucha pas automatiquement sur une distinction fonctionnelle entre pouvoir administratif et pouvoir juridictionnel.

Le présent ouvrage se veut donc une réflexion collective en forme d'ouverture pour saisir l'histoire du pouvoir administratif au sein des différentes configurations de pouvoir. Il s'organise autour de trois séquences thématiques qui ont structuré la réflexion collective lors des différentes manifestations dont il est issu. Chacune de ces séquences se clôt sur une « lecture » confiée à une personnalité scientifique de premier plan que nous avons conviée à réagir sur le dossier à l'aune de ses propres recherches.

Le premier ensemble regroupe des contributions de Luca Mannori, José Maria Portillo Valdés et Paolo Napoli ainsi qu'une lecture par Michael Braddick, toutes quatre consacrées à l'inscription de l'administration dans les dispositifs juridiques secrétés par l'État. Une lecture fine et comparée des cas français, espagnol et anglo-américain invite ainsi à investir l'observatoire administratif pour repenser les liens entre droit, autorité et société, dans une perspective qui ne se limite ni aux oppositions binaires entre cultures juridiques, ni aux alternatives stériles entre institutions et social³⁰.

Regroupant des contributions de Rachel Renault, Carlos Garriga Acosta, François Godicheau et Manel Risques Corbellà, et José Javier Ruiz Ibañez, ainsi qu'une lecture par Jean-Frédéric Schaub, un deuxième ensemble s'attache à restituer la place comme les dynamiques de l'administration dans les gouvernances impériales. Si une polarité espagnole semble se distinguer de prime abord, c'est pour être contrebalancée d'un côté par le cas allemand qu'étudie R. Renault (lequel renvoie bien évidemment à une acception bien spécifique – voire idiosyncrasique de l'« impérialité » elle-même), et de l'autre par le constat d'une grande diversité des pratiques au sein même du monde hispanique (laquelle vient déjouer une fois encore les raccourcis commodes en interrogeant la dimension proprement impériale de cette construction politique et juridique unique en son genre).

La troisième séquence se compose de contributions de Darío Barriera et François Godicheau, Mathieu Grenet, Andréa Slemian, Cristina Nogueira Da Silva et Alessandro Giovanazzi ainsi que d'une lecture par Bernard Vincent, et propose une cartographie des liens entre administration et gouvernement des territoires. L'approche retenue est là encore délibérément translocale et transpériodique, et l'objectif poursuivi n'est pas tant l'accumulation

³⁰ Voir sur ce point les réflexions essentielles de Cerutti 1995.

d'études de cas que la mise en résonance d'articulations spécifiques entre logiques administratives et de configurations spatiales, que ce soit à l'échelle d'un territoire en particulier (Cuba, l'île ionienne de Leucade, l'éphémère « République italienne » sous domination française), ou plus largement d'un empire (en l'occurrence l'*Ultramar* portugais, auquel sont consacrées deux contributions). À sa manière, cet ensemble entend donc participer autant aux débats historiographiques autour des modalités de la (non-)saisie administrative des territoires impériaux, qu'aux réflexions plus générales sur l'écriture de l'histoire impériale qui parviennent à articuler de manière satisfaisante les apports de la démarche micro-analytique aux perspectives renouvelées de l'histoire globale et de l'histoire connectée³¹.

Dans l'épilogue proposé par Antonio Manuel Hespanha, en forme de tour du monde des espaces de projection impériale de la monarchie portugaise, on voit apparaître, dans la diversité fascinante des modes de territorialité, de rapports politiques et d'hybridation des formes d'appartenance des groupes sociaux, un certain nombre de figures comme le Kapitan portugais du Siam, dont le périmètre des compétences peut être analysé comme relevant d'une forme de normativité fortement lié à la tutelle paternelle, tout comme le domaine de l'ordre public et de l'administration dans la définition que l'on trouve sous la Restauration française adoptée par les juristes du Conseil d'État³².

François GODICHEAU

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université
Toulouse II-Jean Jaurès »/ UMR 5136 FRAMESPA

Mathieu GRENET

INU Champollion (Albi) / UMR 5136 FRAMESPA / IUF

³¹ Voir notamment sur ce point Subrahmanyam 2007 et Bertrand 2007.

³² M. Biret, *Traité des nullités*, La Rochelle 1821.