



HAL
open science

Les “ Juntas ” de Philippe II. Expertise, bureaucratie, gouvernement

Sylvain André

► **To cite this version:**

Sylvain André. Les “ Juntas ” de Philippe II. Expertise, bureaucratie, gouvernement. Cahiers d’Etudes Romanes, 2015, pp.327 - 351. 10.4000/etudesromanes.4914 . hal-03974264

HAL Id: hal-03974264

<https://hal.sorbonne-universite.fr/hal-03974264v1>

Submitted on 28 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les « Juntas » de Philippe II. Expertise, bureaucratie, gouvernement

Sylvain André



Édition électronique

URL : [http://](http://etudesromanes.revues.org/4914)

etudesromanes.revues.org/4914

ISSN : 2271-1465

Éditeur

Centre aixois d'études romanes de
l'université d'Aix-Marseille

Édition imprimée

Date de publication : 25 novembre 2015

Pagination : 327-351

ISBN : 979-10-320-0004-5

ISSN : 0180-684X

Ce document vous est offert par Aix
Marseille Université



Référence électronique

Sylvain André, « Les « Juntas » de Philippe II. Expertise, bureaucratie, gouvernement », *Cahiers d'études romanes* [En ligne], 30 | 2015, mis en ligne le 14 avril 2016, consulté le 11 décembre 2016. URL : <http://etudesromanes.revues.org/4914> ; DOI : 10.4000/etudesromanes.4914

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Cahiers d'études romanes est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Les « Juntas » de Philippe II

Expertise, bureaucratie, gouvernement

Sylvain André

Aix-Marseille Université, CAER, EA 854,
École des Hautes Études Hispaniques et Ibériques (Casa de Velázquez)

Résumé

Les dernières années du règne de Philippe II furent les témoins d'une nouvelle inflexion dans le processus de bureaucratization de la Monarchie hispanique. L'essor, à la fin du règne de l'empereur, puis l'usage presque systématique de « Juntas » spécifiques, sous le second Habsbourg, est l'une des voies par lesquelles on peut analyser ce phénomène. À travers quelques aspects pris dans l'exemple de la *Junta para la armada del mar océano*, en activité entre 1594 et 1596, nous essayons ici de mettre en évidence deux notions qui nous semblent pertinentes afin de décrire l'originalité de ce type d'organes. L'expertise comme instrument pour lutter contre la contingence politique. Ou, si l'on veut : la contingence comme réalité insaisissable du politique que seule la rationalisation gouvernementale était en mesure d'affronter.

Mots-clés : Espagne, histoire moderne, gouvernement, Philippe II, Junta de Gobierno, Junta para la armada del mar océano

Contingence et expertise

Dans la perspective de saisir les enjeux et les effets de l'émergence de ce que l'on nomme malaisément « Junte » au temps du second Habsbourg, tâchons pour commencer de décrire la manière avec laquelle elles s'inséraient dans le système conciliaire. Parfois abordées du point de vue de l'histoire de l'administration¹, souvent évaluées comme le lieu privilégié d'affrontement d'une

1 Jon Arrieta Alberdi, « La junta para las materias políticas e inteligencias de Cataluña (1640-1642) », *Primer Congrés d'Historia Moderna de Catalunya*, 1984, p. 141-148; José Luis Bermejo Cabrero, « Notas sobre juntas del Antiguo Régimen », *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, 1983, p. 93-108; Benito Fraile, « La Real Junta del Bureo », *Cuadernos de Historia del Derecho*, n° 1, 1994, p. 49-124; Juan Carlos Domínguez Nafría,

société politique profondément clivée, il se pourrait que les « Juntas » aient eu à jouer un rôle de premier plan dans le devenir de la Monarchie hispanique en permettant à l'appareillage institutionnel instauré par Charles Quint de s'adapter aux temps et aux circonstances, en particulier en y introduisant deux notions très distinctes, mais pas forcément sans rapport, que sont la contingence d'une part et, d'autre part, l'expertise. En effet, il semblerait que leur fonction ne fut pas d'imposer une autre solution gouvernementale en se substituant aux outils existants, mais bien de venir en aide à un système dont certaines failles commençaient d'apparaître. Il ne s'agit pas, on l'aura compris, d'accabler un système prétendument déjà sclérosé ou rendu inefficace au fil des décennies mais de décrire les formes d'évolution d'un appareil dont la vue serait devenue trop étriquée au fur et à mesure qu'il se développait lui-même. Ainsi, l'un des problèmes auxquels le gouvernement de Philippe II fut confronté ne consista peut-être pas en changer son angle d'approche – c'est-à-dire remettre sa structure² en question – mais bien d'en élargir le spectre – c'est-à-dire d'adapter ladite structure aux circonstances historiques.

Jusqu'aux années 1570³, le développement de la polysynodie ne s'était globalement réalisé qu'en suivant la même logique juridico-territoriale de la monarchie. Administrativement et juridiquement parlant, tout conduisait de façon verticale aux organes centraux qu'étaient les grands Conseils. À la fois tribunaux et organes consultatifs, ces instances, maints historiens

« La Junta de Guerra de Indias », *Temas de Historia Militar. Ponencias. 2º Congreso de Historia militar*, 1988, p. 81-115; Cristóbal Espejo, « Enumeración y atribuciones de algunas Juntas de la Administración española desde el siglo XVI hasta el año 1800 », *Revista de Biblioteca, Archivo y Museo*, VIII, n° 32, (octobre) 1931, p. 325-362; Rafael Gil Cremades, « La Junta Suprema de Estado (1787-1792) », *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, 1971, p. 447-467; Pere Molas Ribalta, « La Junta General de Comercio y Moneda. La institución y los hombres », *Cuadernos de Historia: Anexos de la Revista Hispania*, vol. 9, 1978, p. 1-37; Pere Molas Ribalta, « De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento », *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, 1983, p. 529-556; Jean-Marc Pelorson, « Para una reinterpretación de la Junta de desempeño general (1603-1606) a la luz de la « visita » de Alonso Ramírez de Prado y de don Pedro Franqueza, conde de Villalonga », *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, 1983, p. 613-628.

- 2 Nous entendons par structure, l'ensemble des outils de gouvernement : grands Conseils, « Juntas », secrétaires, trésoreries, etc.
- 3 Nous laissons volontairement de côté la genèse des « Juntas » sous Charles V et durant la premiers quinze ans du règne de Philippe II. Ce qu'il nous importe d'étudier ici est le moment où l'usage des « Juntas » devient récurrent et tend à s'imposer comme une nouvelle articulation institutionnalisée. Pour une étude panoramique sur les « Juntas » depuis les rois catholiques jusqu'à Philippe IV, voir : Dolores María Sánchez, *El deber de consejo en el estado moderno : las Juntas « ad hoc » en España (1474-1665)*, Madrid, Polifemo, 1993.

l'ont montré, épaulaient le roi dans les processus législatifs, se chargeaient de l'exécution des décisions et, pour finir, faisaient figure de juges. Mais cette organisation du politique pouvait présenter, du moins en termes administratifs, deux inconvénients. Le premier était justement qu'il reposait sur une configuration essentiellement verticale et, de fait, l'assignation d'un champ déterminé de l'action gouvernementale à chacun des acteurs institutionnels avait tendance à produire des lectures isolées du politique. Le second point faible, conséquence directe du premier, fut d'entraîner ces diverses instances agissantes dans des conflits de compétences juridictionnelles. Bien sûr, ces difficultés d'ordre légal posèrent régulièrement des problèmes de résolution au niveau juridique mais aussi politique, notamment chaque fois qu'il fallait agir vite. D'une certaine manière, ces désagréments ponctuels mettaient en lumière les limites d'un appareillage gouvernemental fondé sur des prérogatives juridiques et des champs de compétences exclusifs, autrement dit, reposant essentiellement sur un principe corporatiste⁴.

L'avènement des « Juntas » fit sauter simultanément les deux verrous. Non seulement elles favorisèrent une lecture transversale de l'action gouvernementale – sans pour autant abandonner le principe de collégialité – mais encore, ce faisant, rendirent-elles caduques certains procédés gouvernementaux gênés par les procédures. Avec les « Juntas », les disputes juridictionnelles cessaient d'être le ressort, par trop instable, sur lequel le roi devait s'appuyer afin d'obtenir le savoir nécessaire pour se prononcer. En réunissant des hommes appartenant à divers grands Conseils, ainsi qu'à une pléiade d'autres acteurs gouvernementaux, les « Juntas » ouvrirent la voie à de nouvelles solutions conjointes et, surtout, à des solutions prenant en considération des enjeux par nature à la fois extrêmement divers et intimement liés.

Toutefois, afin de conduire efficacement leurs missions, elles ne pouvaient se passer de l'action gouvernementale des grands Conseils. Engendrées par les nécessités éprouvées par le système polysynodal, c'est dans la stimulation des institutions traditionnelles de gouvernement qu'elles allaient trouver leur sens. Ou, si l'on veut renverser la proposition : non seulement la disparition, ou la progressive tétanie des Conseils ne constitua jamais un objectif pour les

4 Ces conflits ne doivent cependant pas être vus comme des dysfonctionnements en soi. Même s'il arrivait bien évidemment que Philippe II s'agace de ce type de contretemps, ces derniers étaient inhérents à une société reposant sur le droit, l'honneur, la préséance, etc. « [...] il faut que l'administration soit transformée en instrument rationnel et adéquat, libre de toute contrainte de type corporative. » Antonio Manuel Hespanha, « Paradigmes de légitimation », *Les figures de l'administrateur : institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16^e-19^e siècle*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 1997, p. 26.

« Juntas » mais encore ce processus aurait-il – s'il s'était produit – infailliblement été accompagné de la disparition des « Juntas » elles-mêmes. Or, si l'on considère le dynamisme avec lequel furent propulsés tant les premiers que les secondes à travers le XVII^e siècle on aura du mal à penser que « en el transcurso de los últimos años del reinado de Felipe II desapareció el régimen de gobierno por Consejos⁵ » (« au cours des dernières années du règne de Philippe II, le régime de gouvernement par Conseils disparut »). De telle sorte que si la stricte opposition entre grands Conseils et « Juntas » peut éventuellement être utile dans une certaine approche de l'histoire politique⁶, elle n'a pas cours pour qui s'intéresse aux coulisses des écritures grises, à cette immense forge de la décision royale qu'était l'aile gouvernementale de la cour de Philippe II.

Bien entendu, une telle approche des choses ne doit pas faire fi de certains enjeux soulignés – à juste titre d'ailleurs – par l'historiographie récente et, en particulier, le fait que les « Juntas » rendirent peut-être plus sensibles encore les clivages sociaux de l'époque, en particulier entre juristes et nobles. Mais là encore les « Juntas » furent moins le vecteur d'une grande nouveauté, les artisans d'une rupture, qu'elles ne confirmèrent un processus déjà très largement avancé que fut celui de technicisation des tâches gouvernementales et de leur conséquente segmentation⁷. On ne peut en aucune façon réduire ce qui est à l'œuvre dans la société politique sous Philippe II à un simple rapport de force basé sur la répartition des fonctions politiques et administratives entre diverses corporations ni même entre divers groupes sociaux⁸. Même à considérer que les grands Conseils étaient pour l'essentiel peuplés de nobles – ce qui est d'ail-

5 Henri Arthur Francis Kamen, *Felipe de España*, Madrid, Siglo XXI, 1997, p. 283.

6 Nous songeons notamment à certains courants d'études prosopographiques qui ont cherché à expliquer les mécanismes de gouvernement à travers les réseaux de clientèles et de patronage. Pour ces spécialistes, les clivages sociaux et les luttes juridictionnelles, constituaient logiquement la clef de voûte de l'appareil politique et administratif sous les Habsbourgs. Cette perspective a particulièrement été exploitée par le groupe de travail de José Martínez Millán.

7 « [...] la ampliación de las competencias de Estado determina la fragmentación de éstas en varias ramas y a la vez señala el principio de la especialización de los cuerpos dirigentes y los funcionarios. » (« [...] l'élargissement des compétences d'État détermine la fragmentation de ces dernières en plusieurs branches et marque simultanément le début de la spécialisation des corps dirigeants et des fonctionnaires. ») Alfonso García-Gallo, « La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna », *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, 1971, p. 293. Voir également: José Antonio Maravall, *Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII)*, Madrid, Revista de Occidente, 1972.

8 *Les figures de l'administrateur: institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16^e-19^e siècle*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997. Voir en particulier l'introduction de Robert Descimon, Jean-Frédéric Schaub et Bernard Vincent.

leurs faux sous Philippe II⁹ –, même à considérer que les juristes affirmèrent leur pouvoir ailleurs, précisément dans les sphères technico-bureaucratiques de la monarchie, on ne saurait pourtant sans faire un profond contresens penser que les « Juntas » devaient servir les intérêts des uns mieux que celui des autres. Sur ce point, il y a un amalgame qu’il nous semble important de dissiper quelque peu. Le fait que le XVI^e siècle ait été déterminé par une montée croissante au pouvoir des juristes en tant que nouvel *estamento*¹⁰ ne doit pas masquer la mutation beaucoup plus profonde qui se joue à ce moment-là qui est celle de l’émergence d’une forme, certes encore très mouvante, d’expertise. Bien sûr, les juristes furent les maîtres d’œuvre de ce changement des mentalités initié dès le Moyen Âge, mais ils n’en étaient pas pour autant les dépositaires exclusifs. Il est bien évident que par leurs formations, leurs carrières et les fonctions qu’ils étaient amenés à exercer, leur mobilité était supérieure à celle de la plupart de la noblesse de cour et, partant, leurs expériences plus diverses, leurs savoirs plus larges. Pour autant, et au-delà du rapport savoir/expérience, l’expert au XVI^e siècle – c’est-à-dire, il convient de le préciser, bien avant l’expert du XIX^e siècle – est encore celui qui, à un moment donné, dans une circonstance déterminée, va être en mesure d’offrir au monarque les clefs lui permettant de saisir tous les enjeux et, donc, les moyens de son action¹¹.

9 En 1575, consulté par le roi afin de savoir qui devait remplacer Juan de Ovando à la présidence du Conseil des Indes, Mateo Vázquez répondait que : « La presidencia de ordenes al {comendador} mayor de Castilla si se uviere de venir y si no al marques de los velez por satisfazer a la grita de que ocupen ya letrados todas las presidencias pero lo que mas conveniente es que sea letrado. » (« [Que soit donnée] la présidence du Conseil des Ordres au *comendador mayor* de Castille s’il devait venir à la cour, et, si non, qu’on la donne au marquis de los Vélez afin de faire taire le mécontentement né de ce que ce sont des juristes qui occupent toutes les présidences ; le plus pertinent étant néanmoins que l’on nomme un juriste. ») IVDJ, E. 51, C. 67, doc. 173.

10 « El grupo de los que por alguna de las fuentes que luego mencionaremos son llamados “hombres de saber”, llegó a constituir, especialmente en la estructura social de la baja Edad Media, una capa de carácter estamental. » (« Le groupe de ceux qui sont appelés “hommes de savoirs” dans certaines sources que nous mentionnerons ci-après, parvint à constituer, en particulier dans la structure du bas Moyen Âge, une strate de type *estamental*. ») José Antonio Maravall, « Los “hombres de saber” o letrados y la formación de su conciencia estamental », *Estudios de historia del pensamiento español*, Serie primera: Edad Media, Madrid, CEPC, 1999, p. 319.

11 « Interesa más poner el énfasis en aquellas específicas circunstancias conducentes al logro de una selección, en la que las cualidades técnicas (sin olvido de las de índole moral) del aspirante sean objeto de especial atención. Tales condiciones técnicas, caso de darse en la práctica, serán las determinantes de una competencia profesional que en todo momento se considera esencial para la idoneidad del que ha de ser promovido al servicio público. » (« Il est davantage intéressant de mettre l’accent sur les circonstances spécifiques ayant conduit à mettre au

S'il en est bien ainsi, deux observations au moins semblent s'imposer. La première, c'est que d'autres acteurs – à commencer par la noblesse – devaient bien vite comprendre la nouvelle donne du jeu. En effet, s'il est indéniable que ce furent les juristes qui forgèrent cette sensibilité qui allait se répandre parmi les secrétaires, les conseillers, les ministres de Philippe II, on ne peut pas nier non plus que d'autres que les hommes de loi étaient capables d'acquérir tout ce qu'il fallait d'expérience ou de connaissances afin d'être utiles au souverain ; et même plus : certains offices réservés à la noblesse (ambassades, vice-royautés, haut commandement militaire, etc.) ou encore l'habitude de Philippe II de consulter très régulièrement des membres du haut clergé, garantissaient le besoin qu'à tout moment le roi pouvait avoir de n'importe lequel de ses sujets. La seconde conséquence : que cette forme d'expertise allait devoir, pour perdurer, être aussi dynamique, flexible et adaptable que sont changeants, instables et imprévisibles les objets du gouvernement¹². L'évolution de ce processus initié par les juristes, du fait de leur progressive professionnalisation, engageait alors une redéfinition de la notion de conseil, faisant par ailleurs écho aux inquiétudes qui, sur le plan théorique, agitaient la *tratadística* de l'époque¹³.

A la rigueur, si l'on devait traduire l'intraduisible, on pourrait pour parler des « Juntas » utiliser le terme de « commission », au sens que Bourdieu donne à ce dernier¹⁴. En effet, lorsque Philippe II réunissait certains personnages afin

point une sélection dans laquelle les qualités techniques (sans oublier les qualités morales) du prétendant faisaient l'objet d'une attention spéciale. De telles conditions techniques, si elles sont menées à la pratique, seront celles qui détermineront une compétence professionnelle à tout instant tenue pour primordiale dans le choix de la personne idéale devant être promu au sein du service public. » José María García Marín, « El dilema ciencia-experiencia en la selección del oficial público de la España de los Austrias », *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, 1983, p. 262.

- 12 Rafael Gil Cremades, « La Junta Suprema de Estado (1787-1792) », *op. cit.*, p. 450. L'historien insiste sur la nécessité pour Charles III, un siècle et demi plus tard, de s'appuyer sur des organes « ágiles. »
- 13 La question du conseil est bien entendu une constante de la littérature politique universelle. Néanmoins, certains travaux, situés à la charnière des XVI^e et XVII^e siècles, semblent évoluer vers la réélaboration de certains concepts et la redéfinition des rôles de ceux qui devaient entourer le monarque dans ses décisions. Le courant tacitiste n'y fut bien entendu pas étranger. Voir, parmi des dizaines d'exemples, les ouvrages de Eugenio Narbona, *Doctrina política civil, escrita en aforismos* (1604), Baltasar Álamos de Barrientos, *El Tácito español* (1613), Francisco Bermúdez de Pedraza, *Del secretario del rey* (1637).
- 14 « [...] ensemble de gens mandatés par le roi, commissionnés pour remplir une mission socialement reconnue, importante, en général à propos d'un problème considéré aussi comme important. » Pierre Bourdieu, *Sur l'état : cours au collège de France, 1989-1992*, Paris, Seuil, 2012, p. 47.

qu'ils statuent sur telle ou telle affaire, il transférait alors vers ce petit groupe un fragment de pouvoir, en ce qu'il déposait entre leurs mains l'élaboration de solutions gouvernementales. Ce n'était pas tant le fait que chacun possédait une expérience et des savoirs propres qui faisait d'eux des experts – c'était un prérequis évident de leur nomination¹⁵ –, mais plutôt la mise en commun de leurs perspectives ou, si l'on veut, de leurs lectures des choses. C'est le choix, par ailleurs momentané, d'inclure un conseiller, un secrétaire, un ministre dans une « Junte » qui faisait de ce conseiller, de ce secrétaire ou de ce ministre un expert. D'une certaine manière, on pourrait dire que l'émergence des « Juntas » répondit à la nécessité de reconnaître et, en même temps, de légitimer une pensée et une action politiques que l'on découvrait fondées sur la diversité et sur l'instabilité des choses du gouvernement.

Car la notion d'expertise ne va pas, au xvi^e siècle du moins, sans celle de contingence. Celui qui est aujourd'hui tenu pour expert dans le cadre d'une commission précise ne le sera pas forcément dans une autre commission pour proches qu'en soient les préoccupations. De même, quiconque est aujourd'hui exclu de telle ou telle commission pourra être appelé à y participer par la suite selon l'évolution de la situation d'ensemble, au gré des négociations ou encore en fonction des flux d'informations parvenant à la cour. Cet aspect est fondamental pour deux raisons. La première, c'est que, du point de vue du monarque, si c'est le besoin d'expertise qui fait l'expert, tout officier au service de la monarchie pouvait s'avérer être, à un moment ou à un autre, l'homme dont le savoir débloquerait la situation. Autrement dit, point ici de corporatisme forcené, point de pouvoir *a priori*, point de prise en otage juridico-institutionnelle. Car, puisque tous les hommes au service de la monarchie ont un pouvoir, en ce sens que de leur savoir et de leur possibilité d'action dépend la bonne marche de l'ensemble¹⁶, alors chacun est susceptible de détenir, en une circonstance donnée, les informations nécessaires, et ce quels que soient sa formation, son origine sociale, son office, etc. L'autre versant du problème c'est cette fluctuation des besoins où l'expert n'est expert que pour un temps

15 Précisons qu'à la patrimonialisation des offices commencent à cette époque à se superposer d'autres critères. L'attribution de certaines vacances donnait parfois lieu à de véritables processus de recrutement où les états de service des prétendants étaient passés au peigne fin. À la question sociale de la vénalité des offices, à la question politico-religieuse de la pureté de sang venaient donc s'ajouter, dans des mesures certes variables, les compétences générales ou encore le tempérament des futurs fonctionnaires. Pour un aperçu des différents critères pouvant être utilisés pour appuyer ou rejeter une candidature, voir: AZ, C. 143, doc. 270, 271 et 272, concernant le recrutement du nouveau vice-roi de Catalogne en 1590.

16 Michel Crozier et Erhard Frieberg, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, p. 41 et suivantes.

donné. C'est une expertise qui naît de l'urgence, de la nécessité de résoudre des situations gouvernementales problématiques et qui, pour cela, s'avère tout à fait différente d'une expertise fondée sur la norme, la légitimation ou la validation¹⁷.

Il s'ensuit donc que l'expertise est entendue ici comme un conglomerat d'opinions, de savoirs, d'informations dont le croisement permettra au roi de maîtriser les enjeux et de mesurer les rapports de force et de pouvoir en présence. C'est donc d'une expertise polymorphe et continuellement changeante dont nous parlons, puisqu'elle implique tout autant la notion de spécialisation que celle de confrontation de savoirs très distincts par lesquels on prétendait saisir l'imprévisibilité du politique.

Pour toutes ces raisons nous ne tâcherons pas ici d'élaborer une typologie des « Juntas » ni ne nous pencherons sur la question, beaucoup trop complexe pour être résolue dans ces quelques pages, des diverses natures et fonctions de ces organes¹⁸. Nous partirons donc simplement de l'idée que les « Juntas » sont fédérées par une mission unique : celle d'assister, autrement dit de conseiller, bien que différemment, le souverain dans ses prises de décision. Et puisque ce que les « Juntas » se devaient d'apporter au monarque était des savoirs extrêmement précis et techniques – aucunement comparables et pourtant indissociables des savoirs provenant des grands Conseils –, il nous faut avant tout réfléchir aux formes empruntées par cette expertise. Et simultanément, biensûr, se posera la question du choix de ces hommes qui vont pouvoir dans un contexte toujours fuyant apporter des solutions plus ou moins stables. En un mot : réunir quels savoirs pour élaborer quelle expertise ?

17 Guillaume Calafat, « Expertise et compétences » Procédures, contextes et situations de légitimation, *Hypothèses*, 2010/1, p. 95-107.

18 Sur ce sujet, voir : Dolores Sánchez, *El deber de consejo...*, *op. cit.*, p. 17 ; Dolores Sánchez, *Las juntas ordinarias : tribunales permanentes en la corte de los Austrias*, Madrid, Aula abierta, 1995 ; Juan Francisco Baltar Rodríguez, *Las juntas de gobierno en la monarquía hispánica (siglos XVI-XVII)*, Madrid, CEPC, 1998. L'un et l'autre spécialistes, chacun à sa manière, ont essayé d'élaborer des cadres de classification qui devaient aboutir à une définition de la nature et des fonctions des « Juntas ». Ces catalogues ne répondent que partiellement à la question. Pour nous, les travaux de Bermejo Cabrero, qui méritent encore aujourd'hui d'être complétés, nuancés, demeurent de loin les plus éclairants et constituent une base incontournable. Voir en particulier : *Estudios sobre la administración central española (siglos XVII y XVIII)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982 et « Notas sobre juntas del Antiguo Régimen », *op. cit.*

« *Advertir, solicitar, prevenir y hazer executar* »

Le 18 avril 1594, le Conseil de Guerre, définitivement devenu indépendant du Conseil d'État depuis un an¹⁹, faisait parvenir au roi une consulte par laquelle ses membres indiquaient la liste des navires susceptibles de prendre la mer afin de renforcer la protection de la Route des Indes. Dans le même document, les conseillers suggéraient également que le financement soit principalement assuré par les *arbitrios* des Indes et que, si cela n'était pas suffisant, il reviendrait à la Casa de Contratación de compléter le budget²⁰. Au même moment, entre le 15 et le 21 avril, une « Junta » réunie à Madrid est chargée d'évaluer le coût d'une armada spéciale pour l'année 1595. L'intitulé du document produit par cette commission suffit à montrer l'ampleur des difficultés qu'il fallait résoudre pour y parvenir :

Relacion de lo que sera menester para formar una armada de veinte y quatro galeones gruesos y dos zabras de 150 a 200 toneladas, y seis zabrillas pequeñas, y otras seis caravelas de cubierta, y de donde se han de juntar los dichos galeones, y el artilleria que sera menester para ellos, y lo que importara el sueldo de los galeones y navios que ha de haver de particulares, y los adobios xarcias y aparejos de los que fueren de su Md. y lo que importara el sueldo y comida de la gente de mar y guerra que ha de yr en ella, en ocho meses, y la moniciones que han de ser necessarias para aprestar la dicha armada en esta manera²¹.

Rapport sur les besoins matériels pour former une armada de vingt-quatre gros galions, deux *zabras* de 150 à 200 tonnes, six petites *zabras* et six autres caravelles à pont dont certains pourront être réquisitionnés chez les particuliers ; de même il est fait mention des cordages, gréements et autres préparatifs appartenant à sa majesté et du coût des salaires et de la nourriture des marins et des militaires qui y seront employés durant huit mois ainsi que des munitions nécessaires afin d'ordonner ladite armada.

On devait attendre avec impatience les résultats de cette « Junta » anonyme car le jour même de la fin des réunions, le 21 avril, la *Junta de Gobierno*²², à

19 Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la monarquía hispánica en tiempos de Felipe II (1548-1598)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1998, p. 221 et suivantes.

20 IVDJ, E. 43, C. 56, doc. 474.

21 AGS, GYM, leg. 411, doc. 111.

22 La *Junta de Noche* puis *Junta de Gobierno* est l'objet central de notre recherche doctorale. Quoique certaines révisions terminologiques soient en cours d'élaboration, derrière lesquelles se cachent bien entendu une approche historiographique renouvelée, nous nous en tiendrons dans ces pages à l'appellation la plus couramment retenue par les spécialistes.

Aranjuez, examinait point par point ses propositions ainsi que les consultes du Conseil de Guerre jointes en annexe²³. Sur la base de cet examen général des difficultés et des contraintes, la *Junta de Gobierno* rédigea une synthèse organisée en quatre points. Le premier traitait de la justification de l'entreprise :

considerados los grandes effectos y beneficios que con ella se pueden hazer, no solo en assegurar las costas de la mar destes Reynos y de las Indias y sus flotas y la contratacion y quitarles mucha parte de la suya y aumentar el comercio de que tanto beneficio resultara a la hazienda de su Md.²⁴.

étant donnés les grands effets et les bénéfiques que [la armada] est susceptible d'apporter non seulement pour ce qui concerne la sécurité des côtes de ces royaumes, des Indes et de ses flottes mais aussi pour ce qui a trait au commerce, ce qui bénéficiera aux finances de Sa Majesté.

Mais là n'était pas tout. S'il fallait certes défendre l'arrivée d'or et d'argent contre l'ennemi, il était devenu absolument nécessaire de mettre en œuvre cette *armada* à cause de certains *arbitrios* créés à cette fin aux Indes depuis un an déjà²⁵. Cet argent, mis à la disposition de la couronne ne pouvait dormir

23 IVDJ, E. 43, C. 56, doc. 475. L'intitulé du résumé en dit long sur l'incertitude terminologique des « Juntas » et sur le caractère éphémère de certaines d'entre elles : « Consulta de los que se han juntado para tratar de la armada que deve fundar. » (« Consultation de ceux qui se sont réunis afin de débattre de la armada devant être fondée. »)

24 *Ibid.*

25 « Ya se sabe como en las yndias se han introduzido ciertos arbitrios para que con lo que dellos procediere se pueda fundar y sustentar a una buena armada para seguridad del mar oceano y aviendome el Consejo dellas advertido que con la flota passada avia venido alguna poca cantidad y que en las que han de venir este año se espera la que sera menester para ponerse en execucion y pareciendome conveniente por los respectos que se dexan considerar que se haga les pedi me embiassen una relacion de todo lo que han trabajado bien pero para que todo se haga con mayor acertamiento os la he querido embiar para que considerandola con mucha atencion se vea si la dicha armada estara bien compuesta con aquel numero y genero de navios [...] y si en todos o en partes esta bien o falta dicha relacion y lo que se ofrece sobre todo y se me avise con brevedad » (« C'est chose désormais connue que l'on a introduit aux Indes certains expédients fiscaux grâce au produit desquels on pourra fonder et maintenir une bonne armada afin de sécuriser les eaux atlantiques ; le Conseil des Indes m'a averti que les dernières flottes n'ont apporté de ces expédients que de maigres quantités et que l'on espère que celles de cette année contiendront ce qu'il faut pour mettre ce plan à exécution ; pour toutes ses raisons, qui nous conduisent à penser que cette armada doit être fondée, il m'a semblé à propos que les membres du Conseil [de Guerre] m'envoient un rapport détaillant tout ce qu'ils ont étudié de près ; mais, souhaitant que tout se fasse de la façon la plus efficace, j'ai voulu vous renvoyer ce rapport pour que, en ayant pris connaissance avec attention, vous évaluiez si ladite armada sera suffisante avec ce type de bateaux et s'ils seront assez nombreux [...] dites-moi également s'il vous semble manquer quelque chose ; avertissez-moi au plus tôt de tout ce que vous pensez à ce sujet ») AGS, GYM, Leg. 411, doc. 127. Billet de Juan de Idiáquez à Philippe II, non daté.

plus longtemps. Autrement dit, la question financière, qui était le second point abordé par la *Junta de Gobierno*, pourtant intelligemment anticipée par les proches ministres de Philippe II, devenait soudain une contrainte et obligeait à agir. Le problème, c'est que cet argent, même additionné à celui de la *Casa de Contratación* n'était pas encore suffisant. De ce côté-là, il fallait donc gagner du temps.

Le troisième point, ayant trait aux moyens et aux stratégies proprement militaires fut plus amplement débattu. On s'interrogea d'abord sur la nécessité, ou pas :

que aya algunos mas ligeros para alcançar con mas fuerça para entretener y pelear, que es la ventaja que los enemigos tienen y la que les da ocasion que aunque aya navios de armada corran la costa con seguridad de offender y no ser offendidos²⁶.

d'ajouter des embarcations plus légères afin de faire diversion et de mener la charge ; car c'est précisément l'avantage que l'ennemi a sur nous et qui leur donne l'occasion de courir la côte, en dépit de nos navires de guerre, et d'attaquer sans être inquiétés.

En clair, il s'agissait de mettre en adéquation le type d'embarcation avec le type d'action, en l'occurrence d'utiliser des navires plus rapides, comme le faisait l'adversaire. Ensuite, l'artillerie posait également un problème, certes distinct mais néanmoins complexe puisque Madrid avait accepté de prêter une bonne part de ses armes à la *Armada de la avería de Portugal*. Or, si l'on demandait la restitution immédiate du matériel à cette flotte, dont la finalité était somme toute similaire à l'entreprise en préparation, elle se trouverait alors démunie²⁷ ; sans compter le mécontentement de la noblesse portugaise qu'une telle décision ne manquerait pas de susciter. En termes militaires il fallait donc également, pour l'instant, renvoyer ces diverses considérations au Conseil de Guerre afin qu'il continuât ses recherches.

Pour finir, le quatrième point abordé concernait la coordination du projet :

Y entonces vera su Md. como y por que personas (que assistan en la corte) se ha de gobernar esta armada, si sera por el consejo de guerra pues los effectos della no an de ser en las Indias, pues para aquella carrera sirve la armada del averia, o si se hara alguna junta de algunos del dicho consejo y del de indias y aun hazienda²⁸...

26 IVDJ, E. 43, C. 56, doc. 475.

27 La *armada de la avería de Portugal* avait pour finalité de renforcer la route des Indes alors que le nouveau projet devait servir à sécuriser les côtes.

28 IVDJ, E. 43, C. 56, doc. 475.

Sa Majesté décidera alors comment et par quelles personnes (parmi celles qui officient à la cour) sera gouvernée cette armada : soit elle sera gouvernée par le Conseil de Guerre, puisque les effets escomptés ne doivent pas se produire aux Indes, la armada *de la avería de Portugal* assumant cette fonction ; soit on créera une *Junta* de membres dudit Conseil de Guerre et du Conseil des Indes et même du Conseil des Finances...

On sent bien ici l'habitude déjà acquise de recourir aux « Juntas », même si la possibilité de laisser le pilotage au Conseil de Guerre est envisagée. On remarquera ainsi que, depuis le sommet de l'appareil gouvernemental – le roi, la *Junta de Gobierno*, les secrétaires et proches collaborateurs – la seule question qui se pose est celle de l'efficacité. Mais, à toutes fins utiles, pourquoi choisir entre le Conseil de Guerre et le Conseil des Indes si l'on pouvait non seulement les réunir mais y ajouter même des spécialistes des finances ?

Ainsi, trois jours plus tard, le 25 avril²⁹, Philippe II créa, sur les conseils et suggestions de la *Junta de Gobierno*, la *Junta para la armada del mar océano* qui sera composée de Pablo de Laguna, gouverneur des finances par intérim depuis 1592³⁰, Hinojosa, membre du Conseil des Indes³¹, Agustín Álvarez de Toledo, membre du Conseil des finances et depuis la négociation du service des *Millones*, homme fort des questions économiques en général et fiscales en particulier³², Juan de Cardona et Pedro de Velasco³³, tous deux membres du Conseil de Guerre et, pour finir, Andrés de Prada, secrétaire du Conseil martial également. Leur mission était claire :

29 IVDJ, E. 45, C. 59, doc. 572. Curieusement, la liste des membres de cette « Junte » que propose Schäfer est sensiblement différente. Ernst Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias (Tomo I)*, Sevilla, 1935, p. 168-169.

30 Carlos de Carlos Morales, *El Consejo de Hacienda de Castilla: 1523-1602: patronazgo y clientelismo en el gobierno de las finanzas reales durante el siglo XVI*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1996, p. 159.

31 Le 30 août 1594, Hinojosa fut promu au conseil de Castille. Ibarra demanda alors au roi s'il devait demeurer dans la *Junta para la armada océano* ou s'il fallait le remplacer par Tudanza, ce dernier étant devenu le plus ancien membre du Conseil des Indes. La *Junta de Gobierno* soutint la nomination de Tudanza. Mais Philippe II répondit énigmatiquement, de la main de Cristóbal de Moura : « que ya esta ordenado lo que se ha de hazer en esto » (« j'ai déjà exprimé mon souhait à ce sujet ») IVDJ, E. 43 C. 56, doc. 513.

32 Anne Dubet, « Le servicio de los 8 millones (1588-1590) ou la négociation érigée en principe d'action », *Ibérica*, n° 11, 1999, p. 47-65.

33 Le premier deviendra vice-roi de Navarre en octobre 1595. Le second abandonnera son poste en juillet 1596. Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la monarquía hispánica en tiempos de Felipe II (1548-1598)*, op. cit., p. 225.

y que a cargo de estos estuviessse el advertir, solicitar, prevenir y hazer executar en todas partes lo que para este effecto fuesse menester pues sin esto no podrian dexar de haver muchos descuidos que son los que difficultan todos los buenos effectos³⁴.

le rôle de ces hommes sera de signaler, consulter, prévenir et faire exécuter en tous lieux toutes les choses nécessaires à cette fin car sans cela trop de négligences pourraient être commises mettant en péril cette entreprise.

Cependant, ce même jour, parvint par voie de consulte la réponse du Conseil de Guerre, lequel tout en proposant de nouvelles mesures soulevait de nouvelles difficultés.

D'abord, l'idée de la *Junta de Gobierno* d'employer des embarcations plus légères semblait retenir l'attention des conseillers, la meilleure solution étant de les acheter déjà prêtes. Car la fabrication des ces *zabras* risquait en effet de s'avérer trop coûteuse et certainement trop longue. Néanmoins, s'empressait d'ajouter le Conseil, il n'y avait aucune certitude quant à la possibilité d'en acquérir. En outre, la nécessité semblait désormais se dessiner de se tourner vers la Méditerranée afin de soutenir l'entreprise atlantique. À cette fin, la consulte préconisait de demander au vice-roi de Naples qu'il établisse une liste de toutes les choses nécessaires, à commencer par un crédit d'impôt, devant être acheminées par les navires de Ybella et Estephano de Oliste, riche famille d'armateurs napolitains. Mais, précisait-on, tout cela ne se ferait qu'une fois que le vice-roi aurait fait fabriquer l'artillerie nécessaire au renforcement desdits navires.

Un autre faisceau problématique était celui des hommes de guerre. Aussi la *Junta de Gobierno* s'interrogeait-elle sur la répartition des commandements :

y en el entretanto que esto se pone en execucion se podra tratar y resolber de dar la orden que convenga en si en cada galeon ha de haver capitan particular del navio y otro de la infanteria, o un cabo sobre entrambos a dos que acertando a elegirle bueno, se cree sera lo mas a proposito³⁵.

Et pendant que tout cela sera mis à exécution, on pourra réfléchir et résoudre le problème de savoir s'il convient que chaque galion ait un capitaine de navigation et un autre d'infanterie ou si l'on doit nommer un sergent pour deux navires ; si l'on parvenait à choisir les meilleurs hommes il se pourrait que cette dernière solution soit la meilleure.

De la même manière, il était impératif que l'on résolût d'ores et déjà la question de savoir qui devait assurer le commandement général de cette nouvelle flotte :

34 IVDJ, E. 45, C. 59, doc. 572.

35 *Ibid.*

Tambien se tiene por muy necessario yr mirando desde luego en el general que haura de gobernar esta armada para que a su tiempo el vaya solicitando con cuydado todo lo que fuere menester³⁶.

Il est également indispensable de commencer d'ores et déjà à penser au général qui commandera cette armada afin qu'il puisse informer à temps de tout ce dont il aura besoin.

Enfin, les membres du Conseil concluaient leur compte rendu par un dernier point qu'il fallait également prendre rapidement en compte : celui de la pénurie de poudre, dont l'unique solution semblait, à ce moment-là du moins, reposer sur la production salpêtrière de Lérida, en Catalogne³⁷.

Démêler l'écheveau

Ce que nous avons essayé de montrer en retraçant brièvement la genèse de cette « Junte », c'est avant tout l'imbrication intrinsèque des objets devant être manipulés – avec quelle précaution ! – afin de mener une action de gouvernement. Si la *Junta para la armada del mar océano* ne constitue pas un modèle structurel amplement généralisable, elle témoigne néanmoins de mécanismes gouvernementaux mis en œuvre par Philippe II, spécifiquement au temps de la *Junta de Gobierno*. Tâchons à présent d'en analyser quelques-uns.

D'abord, ce qui pourrait être tenu pour une affaire essentiellement militaire eut, assez naturellement d'ailleurs, des implications dans d'autres domaines. Se pose donc, avant tout, le problème de la circulation de l'information. Et l'on voit bien, en effet, comment, très rapidement, le projet d'une nouvelle armada dans l'Atlantique impliqua la mobilisation de multiples instances : Conseil des Indes, Conseil des finances, vice-roi de Naples, vice-roi de Catalogne, etc. En d'autres termes, il fallait collecter des informations complètement différentes, dont les tenants et les aboutissants échappaient souvent au monarque et à ses proches collaborateurs, mais qui étaient néanmoins indissociables les unes des autres. Et tout devait être résolu si l'on voulait mener à bonne fin les objectifs gouvernementaux que l'on se proposait.

La fonction de cette nouvelle commission, à l'instar de bien d'autres, fut donc de réunir des informations, de les analyser et d'élaborer un plan d'action réalisable. Le premier domaine d'expertise qui semble alors se dégager repose

36 *Ibid.*

37 Par la suite, d'autres solutions furent envisagées notamment au Pays Basque, en Navarre et en Aragon.

sur la maîtrise des instruments administratifs de la Monarchie, car pour obtenir l'information, encore fallait-il savoir où la chercher ou, si l'on veut, qui la détenait. Autrement dit, l'expertise de ces commissions, et l'on a peut-être ici un premier point généralisable, se fondait sur une connaissance précise des hommes employés au service de la couronne, de leurs offices, de leurs savoirs, de leurs marges de manœuvre, de leurs réseaux de relations, etc. Sur la base de ces connaissances, les membres des « Juntas » définissaient ensuite les chemins que devait emprunter l'information afin que cette dernière leur revienne non seulement plus complète mais aussi – et c'est le revers de la médaille – toujours plus complexe. L'intérêt des « Juntas » était de comprendre que pour savoir de combien de navires on disposait on ne pouvait s'en tenir à ce qu'en disait le Conseil de Guerre mais tâcher de voir comment en méditerranée, par exemple, un complément de solution pouvait être apporté.

Par ailleurs, si la collecte des savoirs demandait un énorme travail de stimulation des courroies administratives, la nature de l'information reçue de chacune d'elles était rarement simple. La question de la poudre de Lérida, par exemple, était beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît et, au-delà de la nécessité circonstancielle que l'on en avait, elle révélait certains dysfonctionnements : un problème de législation financière d'une part à cause d'un *arbitrio* qui n'avait jamais été signé et qui, alors qu'il était censé donné au roi toute liberté en termes d'usage et de vente de salpêtre, bloquait à présent l'obtention dudit sel ; un problème de fraude et de fuite des biens de production ensuite, puisque le salpêtre de Lérida avait la fâcheuse tendance – comment ?, le compte rendu ne le précise pas – de finir entre les mains de la France :

y se entienda que en la ribera de Lerida ay tanta abundancia de salitre que cada año se podrian recoger mas de tres o quatro mil quentos del / y que lo que agora se coje la mayor parte passa a Francia y que el prior don Fernando de Toledo el tiempo que fue virrey en cataluña trato de hazer un assiento con su Md. en que se obligava a dar toda la polvora que fuesse menester para sus armadas y presidios a razon de siete ducados el quintal con que pudiesse vender fuera de España toda la que le sobrasse parece que seria conveniente apurar lo que en esto ay y que se escribiesse al duque de Máqueda que avise si ay el aparejo de salitre que se dize y de los demas materiales que para ello es menester y a como podria salir el precio della y quanto se podria labrar cada año y el dinero que para ello seria menester por que si dentro de España puede haver recaudo y a mucho menos precio, sera justo dar orden como se haga³⁸

il est entendu que sur les rives de Lérida il y a une telle abondance de salpêtre que chaque année l'on pourrait en ramasser plus de trois ou quatre mille

38 IVDJ, E. 45, C. 59, doc. 572.

quintaux et que, de ce que l'on en obtient aujourd'hui, la majeure partie part en France ; à l'époque où il était vice-roi [d'Aragon], le prieur don Fernando de Toledo essaya de créer un *asiento* par lequel il voulait contraindre la ville à livrer l'intégralité de la poudre dont aurait besoin Sa Majesté à raison de 7 ducats le quintal, la laissant libre de revendre l'excédent à qui elle voudrait ; il paraît aujourd'hui nécessaire d'accélérer cette démarche et d'écrire au duc de Mâqueda qu'il informe si le salpêtre se trouve bien dans les quantités susdites, à combien il revient, combien on pourrait en produire par an et le coût que cela aurait ; car si l'on pouvait se procurer suffisamment de poudre en Espagne et à moindre coût, c'est ainsi qu'il faut s'y prendre

Ces quelques lignes mettent en exergue la complexité sous-jacente d'un constat pourtant simple et plutôt encourageant : il faut du salpêtre et il y en a. Et l'on voit bien comment, au lieu d'exiger purement et simplement ce dont il avait besoin, Philippe II dut au préalable s'enquérir, de la façon la plus complète possible, de l'état de la production, de ses coûts, des quantités et des délais. Ici, c'est donc bien à une expertise technique que nous avons affaire. C'est d'une connaissance des choses et non pas des lois qu'il s'agit. En ce sens, il est frappant de constater à quel point le besoin de chiffres, de montants, de quantités associé à celui de savoirs géographiques, proto-démographiques et autres étaient déjà devenus récurrents à l'époque. Un constat qui nous semble par ailleurs confirmer pour l'Espagne ce que Foucault énonçait en termes généraux à propos du xvi^e siècle :

Ce que le souverain ou celui qui gouverne, le souverain en tant qu'il gouverne, doit connaître, ce ne sont pas simplement les lois, ce n'est même pas premièrement et fondamentalement les lois (bien qu'on s'y réfère toujours, bien sûr, et qu'il soit nécessaire de les connaître), mais ce qui est, je crois, à la fois nouveau, capital et déterminant, c'est que le souverain doit connaître ces éléments qui constituent l'État [...] C'est-à-dire, il faut que celui qui gouverne connaisse les éléments qui vont permettre le maintien de l'État, le maintien de l'État dans sa force ou le développement nécessaire de la force de l'État [...] C'est-à-dire que le savoir nécessaire au souverain sera une connaissance des choses plus qu'une connaissance de la loi³⁹

Le fait que la politique, en tant que science émergente, devait s'appuyer sur de nouveaux savoirs et porter son attention sur les réalités concrètes semble donc

39 Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population: Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard, Seuil, 2004, p. 279-280. Dans l'historiographie espagnole, Fernández Conti parvient à un constat similaire en reconnaissant que « con la aparición de esta junta [de Gobierno], a mi juicio, culminaba de manera formal el proceso de distinción entre el poder político y el ejercicio jurisdiccional » Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la monarquía hispana en tiempos de Felipe II (1548-1598)*, op. cit., p. 206.

indéniable dès le règne de Philippe II. Et, pour revenir à l'une des questions que nous soulevions tantôt, la connaissance du droit qui faisait l'apanage des *letrados* n'a pas grand-chose à voir là-dedans. De fait, ici, les hommes clés du savoir, non pas ceux qui constituent la « Junte » mais ceux grâce à qui la « Junte » peut fonctionner, sont des vice-rois, pas des juristes. En conclusion de quoi la technicité et l'expertise que sous-tend la création des « Juntas » semble avoir eu tendance à s'élargir et à impliquer l'ensemble des acteurs gouvernementaux. C'est donc d'une mécanique des « Juntas », bien plutôt que d'un « sistema por juntas »⁴⁰ qu'il s'agit, une mécanique qui permit de dynamiser l'appareil institutionnel préexistant tout en postulant une nouvelle façon de gouverner.

Et si cette manière de gouverner était nouvelle c'est parce qu'elle permettait au monarque de mesurer, plus efficacement, toutes les répercussions que pouvaient produire ses décisions. Il ne fallait pas qu'en pourvoyant en artillerie les vaisseaux de la nouvelle flotte on provoquât une révolte de la noblesse portugaise⁴¹ ; il fallait éviter, en précipitant la signature d'un *arbitrio* sur le salpêtre catalan, que la ville de Lérida en profite pour renégocier les chiffres ; il ne fallait pas, en affrétant des navires à Naples, se retrouver avec une flotte désarmée dont il aurait encore fallu financer l'artillerie ; il ne fallait pas prendre le risque d'une mutinerie en ne payant pas marins et soldats ; et, surtout, il fallait prendre tout cela en compte simultanément. Voilà donc à quoi servirent un très grand nombre de « Juntas » : à démêler des écheveaux particulièrement serrés.

Car, en fin de compte, la situation ne fut pas tellement différente pour bien des « Juntas » : pour la *Junta de Cortes* qui dut entre 1588 et 1590 poursuivre d'après négociations et dont – circonstance aggravante s'il en est – les fils se nouaient en secret avant elle au sein de la *Junta de Noche* et après elle dans les débats entre les délégués⁴² ; pour la *Junta para la instrucción de los nuevos convertidos de Valencia* qui eut pour mission de tempérer les exactions de l'archevêché de Valence à l'encontre des morisques et mettre en place un dispositif de catéchisation afin de faire taire la rumeur de leur expulsion⁴³ ; et ainsi pour

40 Ce syntagme créé par José Martínez Millán sera largement repris par la suite. Quoique qu'il ait été développé en de multiples occasions, on le trouve particulièrement présent dans le recueil d'articles intitulé : *La Corte de Felipe II*, José Martínez Millán (éd.), Madrid, Alianza, 1994.

41 En outre, le prêt d'artillerie rapportait également de l'argent à la couronne. En août 1593, Ibarra évaluait cette rente à trois cent quatre-vingt-dix mille ducats. AZ, C. 145, doc. 169.

42 Anne Dubet, « Le servicio de los 8 millones », *op. cit.* Nous suivons ici la proposition de la spécialiste et traduisons *procuradores* par *délégués*.

43 Un livre entier, contenant les courriers rédigés par la *Junta para la instrucción de los nuevos convertidos* à l'attention de divers membres du clergé et des officiers royaux du royaume de Valence, est conservé aux archives historiques nationales de Madrid. AHN, Consejos, Lib.

des dizaines de « Juntas. » Bien sûr toutes n'étaient pas identiques, elles étaient même assez radicalement différentes sous bien des aspects⁴⁴. Certaines étaient empreintes de confidentialité, d'autres assumèrent des fonctions plus strictement bureaucratiques ou manièrent des enjeux moins importants. Mais ce qui importe ici, c'est de constater ce mécanisme, cette véritable dynamique qui les unissaient et qu'elles insufflaient aux grands Conseils. Si ces commissions divergeaient sur bien des points, la notion d'articulation pourrait nous permettre d'en réunir un très grand nombre sans trop forcer les choses.

Reste que pour devenir de véritables commissions d'experts ces « Juntas » devaient adopter une méthode. Et cette méthode, elles allaient la forger non pas sur le modèle des grands Conseils mais sur celui des secrétaires en s'inspirant notamment de leurs pratiques.

Des hommes et des papiers

En fait, si l'on observe les décennies qui précèdent l'arrivée en scène des « Juntas », cette fonction articulatoire existait déjà et était assumée par les secrétaires. Au fur et à mesure qu'avancait le xvi^e siècle, le modèle établi par Francisco de los Cobos au temps de l'empereur s'était largement imposé et développé⁴⁵. De même, plusieurs catégories de secrétaires avaient peu à peu émergé permettant de diversifier les réponses aux besoins gouvernementaux. D'une certaine façon, on pourrait dire que la prolifération des secrétaires poussa ces derniers sur deux voies distinctes. D'une part, ce processus officialisait et légitimait peu à peu une profession et, ce faisant, favorisait une technicisation et une expertise, entendues ici comme maîtrise des pratiques de l'écrit et connaissance des rouages administratifs de la Monarchie. D'autre part, leurs nominations, la plupart du temps dans le cadre d'une action gouvernementale précise, et leur maintien en fonction souvent pendant de longues périodes

2220. Certains comptes rendus de cette « Junte » sont également revus par la *Junta de Gobierno* (IVDJ et AZ). Vaguement mentionné par les spécialistes du sujet, cet organe mériterait sans doute une étude particulière.

44 Dans le contexte d'une historiographie qui s'est évertuée, parfois même envers et contre tout, à dégager des constantes afin de classer les « Juntas » par types, par natures, par fonctions, il serait sans doute fort utile aujourd'hui de s'intéresser de près aux aspects différentiels, à toutes ces particularités qui font de chaque « Junte » un organe à part, peut-être justement en partant de leur rapport à la contingence et aux diverses expertises qu'elles réunissaient.

45 José Antonio Escudero, *Los Secretarios de estado y del despacho (1474-1724). Tomo I, El Desarrollo histórico de la institución*, Madrid, IEA, 1969. Voir également: José Antonio Escudero, *Felipe II : el rey en el despacho*, Madrid, Editorial Complutense, 2002.

leur conféraient un savoir colossal, dû entre autre à l'usage du papier et à ce que nous serions tentés d'appeler la mémoire des procédés et des procédures qu'ils incarnaient. Le patrimoine politique des secrétaires était ainsi composé, d'une part, d'un savoir gouvernemental très ample et, d'autre part, d'une grande expérience des pratiques, notamment bureaucratiques⁴⁶.

Si les « Juntas », nous l'avons vu, peuvent être largement analysées dans leur rapports – de ressemblance ou de dissemblance – avec les grands Conseils, elles doivent aussi être étudiées depuis la perspective des coulisses de la Monarchie, depuis cet espace où secrétaires, ministres et conseillers continuaient d'agir, à toute heure, par écrit ou oralement, tâchant de cette manière de fluidifier les prises de décisions. En ce sens, bien des « Juntas » nous échappent pour la simple et bonne raison qu'elles n'étaient que des rendez-vous informels, ayant lieu dans les appartements de tel ou tel fonctionnaire et pouvaient très bien n'être réunies que très ponctuellement. Le principe même de « Junte » doit donc aussi être réinséré dans une logique particulière qui était celle de la tractation, de l'accord et souvent de la négociation. Ce qui signifie que les pratiques scripturaires des « Juntas » et, partant, les mécanismes qu'elles actionnaient, possédaient deux facettes : celle de la documentation administrative faite de consultations, de comptes rendus, de minutes reflétant les débats de réunions au cours desquelles on élaborait des stratégies, on se distribuait les rôles et l'on rendait compte des divergences d'opinion – une diversité dont Philippe II aimait d'ailleurs être tenu au courant ; l'autre facette était justement celle qui s'inspirait des pratiques des secrétaires et qui conduisait les membres des « Juntas » à mettre en œuvre des décisions royales qui consistaient bien souvent dans le renvoi de billets, dans des entrevues avec des membres de l'administration afin d'informer, de s'informer, de préparer les travaux du lendemain,

46 On pourrait rajouter à ce patrimoine les papiers eux-mêmes qui, quoique étant de nature politique, pouvaient demeurer en possession des familles. On pense à Jerónimo Gassol, beau-frère de Mateo Vázquez, pour qui la possession des papiers de son illustre prédécesseur fut un moyen de se maintenir, et ce jusqu'à la fin du règne, parmi les plus proches collaborateurs de Philippe II. Et l'on peut songer aussi à Cristóbal de Moura dont on sait qu'il conserva une partie de la documentation que, quelques heures avant sa mort, Philippe II lui avait adjoint de transmettre à son successeur dans une scène devenue célèbre. Santiago Martínez Hernández, *El marqués de Velada y la corte en los reinados de Felipe II y Felipe III (Nobleza cortesana y cultura política en la España del Siglo de Oro)*, Salamanca, Junta de Castilla y León, 2004. Les témoignages sur l'agonie et le trépas de Philippe II, notamment ceux que l'on doit aux ambassadeurs des diverses cours d'Europe et au nonce, sont extrêmement nombreux. Nous citons ici un des articles les plus éclairants sur cette documentation : Rafael Vargas Hidalgo, « Documentos inéditos sobre la muerte de Felipe II y la literatura fúnebre de los siglos XVI y XVII », *Boletín de la Real Academia de la Historia*, vol. 192, n° 3, 1995, p. 377-460.

etc. Bref, presque toujours, une partie des travaux des « Juntas » s'effectuait dans l'ombre.

Lorsqu'on se plonge au cœur de ces écritures grises, on se rend alors compte que toute classification, toute structuration du champ bureaucratique, en dehors de catégories trop attendues reposant par exemple sur la nature du document ou sur sa provenance, est vaine. Les papiers conservés aux archives de la Biblioteca Zabálburu et de l'Instituto Valencia de don Juan, lesquels rassemblent nombre de travaux provenant de multiples « Juntas », ne font pas exception et offrent au spécialiste ce qu'il y a de plus brut dans l'écrit politique. C'est une matière très difficile à appréhender à cause du perpétuel mouvement qu'elle reflète. Connaître les voies de circulation de l'information est tout à fait possible mais, pour autant, la poursuite de l'information elle-même est loin d'être aisée. Si les vecteurs sont connus – les hommes, les institutions – les flux, eux, demeurent complexes et très irréguliers, parfois impénétrables. C'est donc au cœur de la sphère bureaucratique, parmi des bribes de solutions, de fragments épistolaires, de papiers confidentiels et de tractations de couloir vaguement relatées qu'il faut tâcher de reconstruire les solutions formulées par les « Juntas. »

Négocier, ratifier, transmettre

Le 26 juillet 1594, la *Junta de Gobierno* recevait à Saint Laurent de l'Escurial le compte rendu de la dernière réunion de la *Junta para la armada del mar océano*. Deux points seulement semblaient retenir l'attention des proches ministres de Philippe II. Le premier avait trait à la nécessité d'envoyer Antonio de Urquiola, nommé général de la nouvelle armada, au cap Saint Vincent, situé à la pointe sud-ouest du Portugal puis, de là, se rendre aux Açores (*Yslas terceiras*) pour attendre la flotte venue des Indes. La *Junta de Gobierno* abondait dans ce sens et insistait sur la nécessité de « *vaya al cabo St Vicente a limpiarle y la costa de Portugal* » mais, ajoutait-elle : « *y que alli aguarde las flotas*⁴⁷. » (« nettoyer [le cap saint Vincent] et la côte portugaise » / « que Urquiola attende là-bas les flottes ») En d'autres termes, il semblait plus stratégique à Philippe II d'attendre près des côtes plutôt que d'aller à la rencontre de la flotte des Indes et laisser ainsi le champ libre à l'ennemi. Ce qui montre bien l'inflexion donnée par le projet de la nouvelle armada laquelle, contrairement à celle *de la avería de Portugal*, n'avait pas pour mission de constituer un renfort sur le trajet de la Route des Indes mais de sécuriser le périmètre d'arrivée des navires

47 IVDJ, E. 43, C. 56, doc. 505.

chargés d'or et d'argent. À ce stade, donc, le projet à moyen terme s'était complètement mêlé aux nécessités immédiates.

Le second point étudié nous intéresse davantage en ce qu'il met en avant certains processus de dialogue entre les différents acteurs associés à l'entreprise. En effet, la *Junta para la armada del mar océano* notait que :

quan despacio anda la provision del dinero para el armada del mar oceano y quan conveniente es ganar en esto todo el mas tiempo que se pudiere, y que tratando desto Ibarra con Laguna le respondio que yva endereçando algunos assientos y que su Md. le havia mandado los comunicasse en Consejo de Hazienda y que assi no sabia quando se acabaria la resolucion dellos la qual conviene mucho por las razones que representa, y todo se remediaria proveyendo luego 250 mil ducados que se han pedido para aqui y para Nápoles y lo uno y lo otro parece que ternia effecto con el assiento de Carmona⁴⁸.

L'approvisionnement en argent de l'armada *del mar océano* est extrêmement lent ; or il est absolument nécessaire là-dessus de gagner le plus de temps possible ; Ibarra a évoqué ce problème avec Laguna lequel a répondu qu'il mettait en ordre certains arrangements financiers que Sa Majesté lui avait demandé de présenter au Conseil des Finances et qu'à ce stade il ignorait quand la résolution dudit Conseil serait prise ; tout cela pourrait être réglé en pourvoyant immédiatement 250 mille ducats à Madrid et à Naples ce qui serait du meilleur effet pour convaincre la ville de Carmona de prendre l'arrangement.

Ce cours passage met au grand jour les coulisses de la décision royale. On y découvre que Pablo de Laguna, gouverneur du Conseil des Finances, était en pleine négociation de nouveaux *asientos* et qu'il les avait transmis audit Conseil lequel était en train de les examiner. Mais ce qu'il importe surtout de voir ici c'est que le trajet de l'information ne passe pas immédiatement par le roi. Si Philippe II avait chargé Laguna de montrer les *asientos* au Conseil des Finances, c'est d'abord parce que depuis les *ordenanzas* de 1593⁴⁹ tout *asiento* devait nécessairement être ratifié par les membres du *Consejo de Hacienda* mais, surtout, cela évitait de ralentir le processus décisionnel. L'intérêt de la commission était donc double : d'une part elle fluidifiait le trafic d'information puisqu'un même homme se chargeait de négocier les *asientos* et de les transmettre ensuite au Conseil concerné et, d'autre part, elle permettait par la suite d'offrir au monarque un dossier prêt à être mis à exécution immédiatement. En effet, après que l'*asiento* avait été négocié par un ministre puis ratifié par le

48 *Ibid.*

49 Sur l'élaboration de cette réforme de l'administration financière de la monarchie, voir en particulier : AZ, C. 182, doc. 39-46 ; BPR, III/3711 (13).

Conseil des finances, le souverain n'avait plus qu'à donner son accord et à faire rédiger les lettres ou les cédules correspondantes qui permettraient à chacun d'agir.

Et c'est exactement, dans le cas qui nous intéresse ici, ce qui va se passer. Deux jours plus tard, le 29 juillet, la *Junta de Gobierno* reçut deux consultations du Conseil des Finances dont l'une avait effectivement trait à un *asiento* négocié par Laguna.

Hase visto la consulta de Laguna sobre la provision de los 200 quentos que se presupone son menester para el apresto de la armada del poniente y habiendo se hecho diligencia con los hombres de negocios de que hagan esta probision por factoria, han venido en ello, y baxan medio por ciento de los tres que havian pedido, de manera que se contentan con dos y medio...⁵⁰.

La consultation de Laguna sur l'approvisionnement de 200 millions, supposés servir à la création de l'armada du Couchant a été étudiée en conseil ; nous avons traité avec les négociants afin qu'ils pourvoient à cette somme sur l'argent des manufactures ; ils y ont consenti et baissent d'un demi pourcent des trois qu'ils avaient demandé de sorte qu'ils se contenteront de deux et demi pourcent...

De toute évidence la négociation de Pablo de Laguna fut efficace et la couronne en sortait gagnante sur tous les tableaux. Non seulement les négociants étaient disposés à signer l'*asiento* immédiatement mais encore avaient-ils accepté de baisser d'un demi pour cent le taux d'intérêt. En marge de la consulte, la *Junta de Gobierno* puis Philippe II se contentaient d'acquiescer sans plus de commentaires.

Le processus mis en lumière ici montre plusieurs choses. D'abord, il y a le fait que les Conseils étaient très clairement associés aux actions des « Juntas. » En l'occurrence, la participation des présidents du Conseil des Indes et du Conseil des finances en est la preuve. Et c'est d'ailleurs ce que postulait l'une des premières « Juntas » importantes créées par Philippe II : la *Junta de presidentes*⁵¹. Y eut-il à cette époque une modification du rôle des présidents de Conseils qui les aurait conduits à se distancier quelque peu de ces organes pour servir de courroies de transmission avec les diverses commissions ? C'est une hypothèse qui méritera sans doute d'être étudiée ailleurs. Car, d'une certaine

50 IVDJ, E. 43, C. 56, doc. 504.

51 Active entre 1573 et 1588, cette « Junte » était à l'origine composée de l'Evêque Covarrubias, président du Conseil royal, Juan de Ovando, président du Conseil des Indes, Antonio de Padilla, président du Conseil des ordres militaires et quelques juristes, membres de divers Conseils. Dolores Sanchez, *El deber de Consejo...*, op. cit., p. 88 ; Carlos de Carlos Morales, *El Consejo de Hacienda de Castilla*, op. cit.

manière, secrétaires et présidents de Conseils constituaient l'armature des « Juntas » et y figuraient souvent comme les principaux rouages.

Ensuite, cette brève résolution financière illustre certains aspects des instructions données à la commission qui étaient, rappelons-le, « advertir, solicitar, prevenir y hazer executar ». Si la notion de prévention n'est peut-être pas tout à fait représentée ici, encore qu'il y a dans l'obtention de cet *asiento* une réponse à une évaluation des risques économiques et stratégiques, d'autres apparaissent de façon flagrante. Derrière le terme « advertir », il faut tout d'abord comprendre à la fois « informer » et « s'informer ». Autrement dit, Laguna, se devait de trouver des moyens de financement et d'en référer ensuite au roi et aux organismes compétents, d'abord à la commission, puis au Conseil des finances. Et c'est bien de cela qu'il s'agit au sein d'une immense majorité de « Juntas » : que chacun apporte sa vision des enjeux dans son domaine spécifique et les solutions que sa marge de manœuvre lui permet.

De cette première pratique découle la seconde, celle de la sollicitation. Car, en réalité, peu de choses pouvaient se faire sans informer les Conseils et surtout si on n'exigeait pas d'eux, au fur et à mesure que l'information se complétait, d'analyser les situations et de proposer des solutions. Encourager les suggestions, les propositions, les amendements nécessaires à la prise de décision finale était sans aucun doute l'une des fonctions fondamentales des « Juntas ». Le fait que ces propositions soient souvent le fruit d'initiatives personnelles et répondaient donc aussi à une logique de réseau ne remet pas en cause la nécessaire observance des rouages institutionnels.

Reste la question de la mise à exécution. Ici les choses sont un peu différentes car on passe de l'autre côté du processus décisionnel. Si les trois premiers concepts clefs avaient trait à la préparation, à l'organisation, à la réflexion stratégique, ce dernier aspect était lié à l'action proprement dite. Les travaux de cette « Junta » en particulier se situait donc à la fois en amont de la décision royale et après elle – ce qui n'était pas toujours le cas. Bien sûr, nous ne saurions ici embrasser la diversité des moyens octroyés aux hommes des « Juntas », aux membres des Conseils et aux secrétaires ni les différentes marges de manœuvre sur lesquelles ils s'appuyaient afin de faire appliquer les décisions de Philippe II. Pour cela, de plus amples recherches sont nécessaires.

Pour l'heure, force est de constater que la mise en œuvre de l'*armada para el mar océano* fut laborieuse et ponctuée de ratés, d'ordres et de contre-ordres, de cafouillages bureaucratiques et de décisions précipitées. Ce qui nous met sur la piste de deux hypothèses. D'un côté, il y a toute la problématique – bien connue – des distances entre les territoires de la Monarchie hispanique et celle qui lui est inhérente du manque de contrôle sur les pouvoirs locaux. Non seule-

ment sur les pouvoirs locaux d'ailleurs, mais aussi sur les officiers de l'administration et de la justice (*corregidores*, auditeurs d'audiences ou des finances, etc.). À l'autre bout de l'empire, aux confins de l'appareil d'État, il est clair que Philippe II et ses collaborateurs étaient loin d'avoir toujours la main. Et, d'un autre côté, il y avait cette extraordinaire machine bureaucratique que les « Juntas » ne cessaient de stimuler et qui, paradoxalement, fit parfois crouler l'administration centrale sous une quantité ingérable de documents, devenant ainsi un facteur de confusion et parfois même d'échec.

Il y a un certain temps déjà, plusieurs groupes de recherches ont uni leurs travaux afin de définir une nouvelle ligne d'histoire politique⁵². Partant du postulat que la vieille histoire des institutions, traditionnellement dévolue aux spécialistes du droit, pas plus que l'approche prosopographique et de réseau n'étaient suffisantes à décrire ce que gouverner veut dire, ces historiens ont essayé par d'autres moyens de comprendre les implications de l'avènement de la bureaucratie, puis de l'administration, dans les monarchies d'Ancien régime. C'est sans aucun doute dans cette perspective que nous prétendons conduire nos propres recherches. À la croisée de la connaissance et de l'expérience, du savoir et du savoir-faire, de la pensée et de l'action, du droit et du gouvernement, nous voudrions vérifier l'hypothèse que le phénomène *juntista* favorisa un décloisonnement des catégories traditionnelles du politique pour postuler une régénération de l'art de gouverner, sans pour autant se défaire des dimensions patrimoniale, juridique ou morale à travers lesquelles se définissait la société du temps.

Les travaux des « Juntas » constituent en ce sens un observatoire idéal de ces évolutions. Si l'on ne s'enferme pas dans une logique de pouvoirs (groupes sociaux, familles, intérêts vénaux, etc.), peut-être alors pourra-t-on voir dans les « Juntas » le dévouement de personnages pour qui le service du roi et du bien commun était déjà devenu une profession, une responsabilité. En ce sens, les liens qui unissaient les hommes et leur fonction posent un lourd problème interprétatif en ce qu'il est extrêmement difficile d'y démêler ce qui relève de l'honneur de ce qui a trait au devoir. Si, à l'inverse, on se départit d'une lecture exclusivement orientée vers une évolution inéluctable des structures du pouvoir, entendues ici comme appareillage étatique, on s'apercevra alors que les « Juntas » permirent, à la charnière des *xvi^e* et *xvii^e* siècles, de réélaborer certaines pratiques et d'ébranler les fondements juridiques et moraux de l'Ancien régime. Dans ce second cas, ce qui fait problème, ce sont les rapports de hiérarchie et de juridiction entre des organes de gouvernement au sein

52 *Les figures de l'administrateur, op. cit.*

desquels il faut distinguer, d'une part, la volonté légitimatrice de l'action d'État et, d'autre part, leur dépendance vis-à-vis d'enjeux individuels.

Quoiqu'il paraisse extrêmement corseté, cet espace de réflexion n'est pourtant pas sans ressources. La connaissance des modes de sélection des hommes devant soutenir la tâche du souverain – auxquels nous avons déjà fait allusion – est une voie par laquelle on peut tâcher d'aborder la question. De même, l'étude des itinéraires empruntés par l'information, ponctués d'amendements et de processus de validation, permet également de dépasser une approche basée sur les seuls vecteurs de transmission et d'appréhender d'une autre manière les conditions de la décision royale. Enfin, et peut-être cela revient-il à renverser la question, il sera également nécessaire d'envisager l'urgence, la nécessité et la contingence comme les éléments déterminants des pratiques de gouvernement.

Sources documentaires

AGS: Archivo General de Simancas

AHN: Archivo Histórico Nacional

AZ: Archivo de la biblioteca Zabálburu

BPR: Biblioteca del Palacio Real

IVDJ: Instituto Valencia de Don Juan