

Dossier 1 :

La fin de l'Ancien Régime

Repères

- Les États généraux ne sont **plus convoqués entre 1614 et 1789**.
- **Décadence du « gouvernement par Conseil »**, auquel aspirait une partie de la noblesse.
- Les **tentatives de réforme échouent**, notamment en raison de l'**opposition des ordres privilégiés**.
- Les **Parlements d'Ancien Régime outrepassent leur rôle**, et s'immiscent dans la fonction législative du monarque.
- Tentatives de **rationalisation de l'action publique**, qui prend deux formes : professionnalisation des conseillers du roi ; processus de centralisation administrative.
- **Prise de conscience de la nécessité du changement** : intense bouillonnement intellectuel qui conduit à remise en cause de l'état politique de la France.

L'Ancien Régime est l'organisation sociale, politique et institutionnelle qui a prévalu en France pendant plus de mille ans. Avant d'étudier l'histoire contemporaine des institutions françaises, il n'est pas inutile de tenter de comprendre comment cette organisation s'est effondrée à l'été 1789.

Du point de vue institutionnel, l'Ancien Régime reposait, au moins théoriquement, sur la théorie du droit divin. En vertu de cette conception, théorisée notamment par Bossuet, il existait un lien direct entre Dieu et le roi. Le monarque a reçu de Lui tous ses pouvoirs. Il faut d'ailleurs préciser que, dans cette optique, tous les pouvoirs procèdent du Roi (« *Tout l'État est en lui* » selon la formule frappante de Bossuet). Ce n'est finalement que tardivement, à partir du XVI^e siècle, que la notion de « *lois fondamentales du royaume* » viendra limiter cette théorie et contraindre le roi à respecter certaines règles considérées comme essentielles : inaliénabilité du domaine public, règles de dévolution de la Couronne principalement.

L'un des éléments qui, sur le plan institutionnel, frappe le plus l'observateur de l'Ancien Régime est de constater que les évolutions n'ont jamais procédé par rupture. Plus précisément, les organes et institutions du pouvoir, même lorsqu'ils ont cédé leurs compétences à d'autres, n'ont jamais été supprimés. On trouve là un facteur important de la complexité institutionnelle de la monarchie française.

Enfin, il convient de ne pas oublier la résistance aux réformes, principalement due aux effets néfastes d'une société d'ordres (noblesse, clergé, Tiers-État) dans laquelle deux de ces ordres disposent de privilèges particulièrement exorbitants (exemptions fiscales nombreuses, droit spécifique pour la noblesse et le clergé). Ces « ordres privilégiés »

n'entendent pas se dessaisir de leurs avantages, parfois même au prix de conséquences fâcheuses pour le pays (notamment, de lourdes difficultés financières).

On verra cependant que le blocage des institutions (I) n'empêche pas les tentatives de réformes (II).

I. Des institutions bloquées, victimes des obstacles à la réforme

Nombre d'institutions sont, à la fin de l'Ancien Régime, comme en sommeil, au fur et à mesure que le roi en vient à s'appuyer sur des professionnels de l'administration pour conduire les affaires du pays. Dans le même temps, les obstacles qui se dressent contre toute velléité de réforme sont importants.

A. Des institutions bloquées

Il est certain que l'organe essentiel du pouvoir à la fin de l'Ancien Régime est le roi. Bien entendu, le monarque est entouré de conseils, qui l'assistent dans la prise de décision. Toutefois, ces différentes institutions, ces organes divers fonctionnent en vase clos, dès lors que l'emprise de l'État sur la société n'a cessé de croître, et que les éléments collégiaux de lien entre la nation et le roi ne sont plus que des coquilles vides.

Les États Généraux sont de loin la meilleure illustration de ce phénomène. La forme moderne des États Généraux date des États de Tours, en 1484, convoqués sous la pression des sujets du roi. Ces assemblées, alors même qu'elles n'ont aucun pouvoir de décision, permettent néanmoins l'expression des mécontentements populaires. En effet, avant la réunion solennelle des États généraux, une première étape est constituée par l'élection des délégués, et une seconde étape consiste en la rédaction de cahiers de doléances, qui sont ensuite présentées au monarque.

Les États généraux sont convoqués librement par le roi. Ils ne maîtrisent pas leur ordre du jour : leur seule mission consiste à éclairer le monarque sur les sujets qui lui paraissent importants. Le nombre de députés varie d'une consultation à l'autre. Par ailleurs, les votes sont émis par ordre, chaque ordre (noblesse, clergé, Tiers-État) disposant d'une voix. Il convient également de souligner que les États généraux sont perçus avec méfiance dans l'entourage du roi : ils sont réputés être des foyers d'effervescence intellectuelle et politique, potentiellement préjudiciables à l'autorité du monarque.

Or, les États généraux ne sont **plus convoqués entre 1614 et 1789** (en effet, alors qu'une réunion des États généraux est prévue en 1649, pendant la période de la Fronde, on renonce finalement à faire siéger les députés). Il faudra la grave crise économique et financière que connaît la France en 1788 pour décider Louis XVI à les convoquer pour l'été 1789, trop tardivement sans doute.

L'essor de l'institution royale et de l'emprise de l'État par rapport aux autres corps organisés de la société oblige souvent la monarchie à contrôler plus qu'à administrer. Ainsi, respectueuse du passé, elle va ajouter de nouvelles institutions à celles qui préexistaient, ces dernières survivant dans une léthargie parfois durable. C'est le cas en particulier des organes traditionnels de contrôle. En effet, du XVI^e siècle à la Révo-

lution, leur influence est décroissante. Depuis le Haut Moyen-Âge, le roi gouverne par conseil et ne peut traditionnellement pas agir hors de ce cadre.

Sans connaître cette éclipse de plus de 150 ans, **la situation des différents organes collégiaux entourant le monarque perd également du pouvoir**. À partir de Louis XIV, l'habitude a été prise par les rois successifs de s'appuyer sur une classe de professionnels et de techniciens, dont beaucoup sont des « légistes », mais aussi de plus en plus souvent des financiers, et qui se recrutent essentiellement au sein de la bourgeoisie. Colbert en a été le symbole sous le règne du Roi Soleil. L'avènement de ces professionnels correspond à une période de décadence du « gouvernement par Conseil », auquel aspirait une partie de la noblesse.

Ainsi, et de manière générale, les assemblées consultatives, quelle que soit leur forme, se voient assigner un rôle amoindri. Soit elles ne sont plus convoquées, soit elles sont privées de leurs attributions principales et alors étroitement encadrées par des commissaires du roi. De ce fait, les rares instances de représentation de la Nation (le caractère représentatif ne devant pas être exagéré s'agissant des conseils principalement constitués de membres de la noblesse) perdent leur influence.

B. De puissants obstacles à la réforme

Il convient de se méfier d'une image quelque peu caricaturale de la fin de l'Ancien Régime, selon laquelle la monarchie française aurait laissé se produire catastrophe après catastrophe jusqu'au moment de l'effondrement final en 1789. Au contraire, il faut rappeler que nombreux ont été, dans les cercles du pouvoir, les hommes convaincus de la nécessité de réformer la France, faute de quoi l'avenir du système monarchique serait obéré.

Mais force est de constater que de **nombreuses tentatives de réformes**, parfois assez audacieuses, furent bloquées par des **obstacles** quasi-infranchissables.

On peut ainsi évoquer, **en matière économique**, les décrets de Turgot qui, durant la décennie 1770, auraient pu profondément modifier l'organisation économique de la France. Il s'agissait, entre autres mesures, de supprimer la corvée royale, de faire disparaître les corporations, et d'autoriser la libre circulation des grains. La puissance des corporations et la peur de la disette auront raison de la réforme de Turgot, qui sera renvoyé en 1776.

En matière fiscale, le roi rencontre une opposition farouche de la part des ordres privilégiés, noblesse et Église bénéficiant d'exemptions fiscales généreuses. C'est ainsi en vain qu'en 1749, le contrôleur général des finances Machault d'Arnouville tente d'établir un nouvel impôt direct, le « *vingtième* », s'appliquant à tous les sujets sans tenir compte des privilèges. Il en ira de même sous Louis XVI, Calonne et Loménie de Brienne tentant sans succès d'instaurer un impôt foncier frappant tous les biens sans aucune exemption.

Ces tentatives, toutes avortées, de trouver de nouvelles ressources en rognant sur les privilèges traditionnellement reconnus au clergé et à la noblesse trouvaient leur origine dans l'endettement consécutif aux guerres européennes et à la guerre d'indépendance américaine.

Cette **résistance acharnée** des ordres privilégiés n'a été nulle part plus visible qu'au sein **des Parlements**, c'est-à-dire les cours de justice de l'Ancien Régime. Le roi, lorsqu'il

prend un acte législatif, doit le faire enregistrer auprès des différents Parlements (de Paris et de province). Ces cours disposent, à l'occasion de cette procédure, d'un « *droit de remontrance* » à l'égard du monarque, qui leur permet de faire connaître leur désaccord avec le texte ou avec certains de ses éléments. Dans l'hypothèse où les Parlements émettent un avis défavorable, le roi se voit contraint de procéder à l'enregistrement forcé de son texte en recourant à la procédure dite du « *lit de justice* ». Ces conflits à propos de l'enregistrement des textes royaux sont parfois d'une extrême violence, Louis XV allant jusqu'à se débarrasser de ces Parlements en 1771.

En effet, à l'initiative du chancelier Maupeou, Louis XV procède à la suppression de certaines de ces juridictions et à la réorganisation des autres. Les juridictions qui les remplacent sont dotées de compétences plus précises (ce qui limite le risque d'une intervention politique), et surtout sont composées de magistrats nommés par le roi, alors que les Parlements étaient composés de magistrats dotés de charges héréditaires. Par ailleurs, évolution non négligeable, la justice devient gratuite, alors que les Parlements fonctionnaient selon le système des « épices », qui postulait la rétribution, par les justiciables, de leur juge. Cette réforme va connaître un grand succès jusqu'à ce que Louis XVI monte sur le trône en 1774, et commette l'erreur, pour se ménager l'appui de la noblesse, de restaurer les anciennes cours.

La fin de l'Ancien Régime a vu les Parlements se présenter avantageusement comme les défenseurs de la nation contre les abus de l'absolutisme, alors même que, composés de membres de la noblesse, toute leur action a tendu à **s'opposer aux réformes dans un but de protection des privilèges**.

On peut d'ailleurs noter que, dès l'époque, la justice rendue par ces Parlements ne rassurait guère les justiciables, ce qu'exprimait un adage demeuré célèbre : « *Que Dieu nous protège de l'équité des Parlements* ». La monarchie avait d'ailleurs depuis longtemps tenté de réagir face à cette tendance, jugée néfaste, de l'intervention massive des Parlements dans l'activité législative et administrative du pouvoir royal. Ainsi, par **l'édit de St Germain de 1641**, Louis XIII défend expressément aux cours souveraines de prendre connaissance de toute affaire mettant en cause l'administration dans les termes suivants : « *Déclarons que notre dite Cour de Parlement de Paris et toutes nos autres cours n'ont été établies que pour rendre la justice à nos sujets ; leur faisons très expresses inhibitions et défenses [...] de prendre à l'avenir, connaissance d'autres affaires qui peuvent concerner l'État, administration et gouvernement d'icelui que nous réservons à notre personne seule [...], si ce n'est que nous leur en donnions le pouvoir et commandement spécial par nos lettres patentes* ». Cette mise en garde est, comme on l'a vu, demeurée sans effet.

Enfin, cette attitude d'opposition systématique des Parlements à la réforme a joué un grand rôle dans la méfiance qui s'est instaurée, en France plus qu'ailleurs, entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique. L'une des premières grandes lois révolutionnaires, celle des 16 et 24 août 1790, a précisément pour but d'empêcher les juges de s'immiscer dans l'action administrative. En effet, aux termes de l'article 13 de ce texte, qui a aujourd'hui encore valeur normative : « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, sous peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions* ».

Malgré cette situation institutionnelle passablement dégradée, il convient toutefois de rappeler les réformes qui ont été effectivement entreprises, et dont certains éléments seront développés par la Révolution.

II. Des réformes néanmoins engagées qui annoncent la nécessité d'un changement plus radical

L'étude de la fin de l'Ancien Régime permet en effet de souligner les efforts entrepris dans le sens d'une rationalisation de l'action publique, qui traduisent une volonté et un besoin de changement.

A. La rationalisation de l'action publique

Cette rationalisation a pris deux formes essentielles. D'un côté, on a assisté à une **progressive professionnalisation des conseillers du roi**. De l'autre, une action de plus en plus résolue a été menée en faveur de la **centralisation de l'administration du royaume**.

Peu à peu, le monarque cesse de recruter ses conseillers parmi la noblesse, en prenant essentiellement en compte le prestige de leur nom ou la puissance de leur famille. Il devient essentiel à ses yeux, qu'ils soient dotés d'une réelle compétence technique. Il va de soi que cette qualité technique doit s'accompagner d'une absolue fidélité à la personne du Roi, ce qui peut d'ailleurs expliquer en partie que le recrutement soit effectué essentiellement au sein du Tiers-État, permettant ainsi de s'assurer les services de personnes qui doivent tout aux bonnes grâces du monarque. Louis XIV sera l'initiateur de cette tendance, qui sera poursuivie, pour l'essentiel, par ses successeurs.

Au sommet de la hiérarchie administrative, on note **sur le moyen terme** une **baisse d'influence des légistes au profit des financiers**. Certains conseillers s'assimilent de plus en plus à de véritables ministres, tel le contrôleur général, conseiller financier du roi à qui il revient d'évaluer les recettes et les dépenses de l'État, qui préfigure notre actuel ministre de l'économie et des finances.

À l'échelon territorial, les intendants constituent des relais de l'autorité royale. En effet, ils détiennent les pleins pouvoirs militaires, économiques et fiscaux. Mais il leur revient aussi, tâche capitale, de recueillir des informations sur l'état des populations, des institutions, de l'économie. Ils permettent ainsi une gestion plus moderne de l'État.

La rationalisation de l'action publique passe également par un **processus de centralisation administrative**. C'est bien Versailles qui regroupe les rouages essentiels de l'administration du royaume : toute l'activité doit converger vers le roi qui incarne la loi. À cet égard, il convient de ne pas commettre de contresens sur la notion de « *bon plaisir* » du roi. L'expression n'a rien à voir avec le divertissement du monarque. Elle traduit la notion latine « *quid placet* », c'est-à-dire « *ce qui convient* ». Dans la perspective de l'Ancien Régime, le roi, seul représentant de la Nation et incarnation de l'intérêt général, prend nécessairement la décision la meilleure pour le royaume... Ce qui ne l'empêche certes pas de pratiquer, à l'occasion, l'arbitraire le plus absolu, par exemple en signant les « lettres de cachet ».

Les Intendants doivent assurer, dans l'ensemble du royaume de France, l'uniformité dans l'application des règles posées par le roi. Ceci ne signifie pas une homogénéité juridique. Il faut rappeler qu'en 1789, le royaume est, peu ou prou, divisé en deux grandes parties : au Nord, les pays de coutume, où l'influence des coutumes « barbares » est forte ; au Sud, les pays de droit écrit, c'est-à-dire en fait de droit romain. Seuls les ordonnances et les édits royaux sont communs à l'ensemble du royaume.

De même, on tente peu à peu d'uniformiser l'organisation des collectivités infra-étatiques. Par des édits de 1764, 1765 et 1787, le roi impose un cadre général que doivent épouser toutes les municipalités.

On pourrait également citer des exemples de réorganisation réussie dans des domaines particuliers. Ainsi, à la fin du règne de Louis XV, Choiseul réorganise avec succès l'armée sur des bases plus rationnelles. L'effort sera poursuivi sous Louis XVI, notamment en ce qui concerne la marine (on développe ainsi les moyens de l'École du génie maritime, qui avait été créée en 1765), ce qui d'ailleurs n'est pas étranger aux succès rencontrés lors de la Guerre d'Amérique.

B. La nécessité du changement

Il n'est pas douteux, comme on l'a rappelé plus haut, que **nombre de réformes**, soit par manque de courage politique, soit en raison d'un environnement social et politique par trop hostile, **ont échoué**.

Il n'en reste pas moins que les dernières décennies de l'Ancien Régime sont une période d'**intense bouillonnement intellectuel**. On parle d'ailleurs parfois de la naissance, dans ces dernières années qui précèdent la Révolution, d'un « parti de la réforme ». Il y a là, bien sûr, un anachronisme, mais il est vrai que de nombreuses individualités, s'appuyant sur l'apport intellectuel des auteurs des Lumières, aspirent à de profondes évolutions. Ces aspirations se manifestent par la multiplication des Académies de province, des sociétés de lecture ou encore des loges maçonniques.

D'ailleurs, plusieurs représentants de ce courant seront appelés, dans les dernières années de la période, aux plus hautes fonctions. Tel est le cas de Turgot, qui se montre favorable à un droit économique empreint de libéralisme, ou encore du banquier genevois Necker qui, auprès de Louis XVI, va améliorer la distinction entre administration active et contrôle juridictionnel, et surtout rationaliser la perception des impôts indirects.

Bien sûr, ces évolutions ne seront pas suffisantes pour réussir la réforme profonde de la monarchie française. Mais elles ont incontestablement conduit une frange importante (au moins en termes de capacités économique et politique) du pays à s'acclimater à l'idée qu'un changement plus radical était souhaitable. Par ailleurs, certaines traces, laissées par l'Ancien Régime, seront poursuivies par les révolutionnaires. C'est ce qu'a bien mis en lumière Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, notamment en ce qui concerne le choix, fondamental pour l'histoire politique et administrative du pays, de la centralisation.

Zoom

Quelques grandes ordonnances royales

Parmi les très nombreuses ordonnances royales qui jalonnent l'histoire de l'Ancien Régime, on peut retenir les suivantes.

Par **l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539**, François Ier prend un texte de réformation de la justice (compétence des juridictions, procédure pénale, formalités judiciaires...). L'ordonnance pose également l'obligation pour les curés de tenir les registres de l'état civil (naissances et décès). Enfin, le texte précise que le langage du droit doit être « *le langage maternel françois et non autrement* » (abandon du latin judiciaire au profit du français, afin de rendre le langage du droit plus accessible).

L'ordonnance de Blois, prise en 1579 par Henri III, porte à nouveau sur la justice, mais aussi sur les hôpitaux, les universités... Elle contient une disposition qui pose l'obligation de faire enregistrer les mariages afin de les avaliser (on parle à ce sujet de « nationalisation » des mariages).

L'ordonnance de 1667 porte sur la procédure civile (elle est traditionnellement qualifiée de « *code Louis* »). Elle tente de simplifier les formalités à suivre devant la justice, dans le but, indique le texte de « *rendre l'expédition des affaires plus prompte, plus facile et plus sûre* ».

L'ordonnance de 1669 dite des eaux et forêts a pour but de reconstituer le domaine royal et de réorganiser les forêts. Elle met en place une police des forêts et des procédures répressives pour toute atteinte au domaine public forestier.

L'ordonnance sur la procédure criminelle d'août 1670 consiste une nouvelle fois en une réforme de la justice. Son inspiration est très répressive (le Roi évoque la nécessité de « *contenir par la crainte des châtimens ceux qui ne sont pas retenus par la considération de leur devoir* »), mais elle prévoit tout de même l'obligation, quelle que soit l'infraction dont est soupçonnée une personne, de la présenter devant un juge dans les 24 heures de son arrestation.

On peut enfin citer **l'ordonnance de 1685**, qui a pris dans l'histoire le nom de « **code noir** ». Le texte vise à maintenir dans les îles la « *discipline de l'Église catholique* » et à régler « *ce qui concerne l'état des esclaves* ». C'est ainsi que l'ordonnance traite en détail la religion, le mariage, la nourriture, l'habillement, le statut juridique relatifs à l'état d'esclave. Après une première tentative durant la Révolution, il faudra attendre 1848 pour que l'esclavage soit définitivement aboli en France.