

UNE ÉBAUCHE DE PROTECTION SOCIALE EN NOUVELLE-GRENADE À LA FIN DE L'ÉPOQUE COLONIALE (1780-1819)

Jeanne Chenu
Université de Paris VIII

RÉSUMÉ

L'étude de deux liasses trouvées à l'Archivo de Indias de Séville permet une approche de la condition du fonctionnaire moyen en Nouvelle-Grenade et des difficultés rencontrées par sa famille après son décès.

L'application à l'Amérique espagnole d'une législation qui commençait à se mettre en place dans la Péninsule se heurte à de nombreuses difficultés. L'utilisation des fonds de vacances de l'archevêché de Santa Fé tend à se substituer à l'aide des Montepíos et amorce la sécularisation des biens ecclésiastiques dans le cadre de l'offensive du droit de régle.

On assiste à l'affirmation d'une conscience autonome qui, au sein même de la haute administration, revendique la libre disposition de ressources considérées comme propriété exclusive de l'Amérique, malgré la politique centralisatrice des Bourbons.

RESUMEN

El estudio de dos legajos encontrados en el Archivo de Indias en Sevilla permite analizar algunos aspectos de la condición social del funcionario de rango medio en la Nueva Granada y de las dificultades vividas por la familia después de su muerte. La aplicación de una legislación que empezaba a instaurarse en la Península encontró numerosas dificultades.

La utilización de los fondos de vacantes del arzobispado de Santa Fe tiende a ser sustituida con ayuda de los Montepíos, iniciando un proceso de pre-secularización de los bienes eclesiásticos en el marco de la ofensiva del derecho de regalía. Se asiste a la afirmación de una conciencia autónoma, la cual, en el mismo seno de la alta administración, reivindica la libre disposición de recursos considerados como propiedad exclusiva de América, a pesar de la política centralizadora de los Borbones.

Au cours de recherches à l'Archivo de Indias de Séville, notre attention avait été attirée par deux liasses de la Section Gobierno de Santa Fé dont la rubrique "*Expedientes de pensiones sobre vacantes mayores y menores del Arzobispado de Santa Fé de 1788 a 1819*" portait en sous-titre la mention "*Pensiones a viudas 1788-1830*".¹

Intéressée tout d'abord par la situation des femmes dans la société coloniale en Amérique espagnole, nous ne pensions pas rencontrer sur notre chemin leurs époux défunts, tous fonctionnaires et serviteurs malheureux de la Couronne. L'étude de ces deux liasses a fait l'objet d'un article² et nous le complétons aujourd'hui par quelques réflexions sur le thème bureaucratique dans la société coloniale dont Michel Bertrand a souligné l'intérêt dans ses nombreux travaux.³

¹ A.G.I., *Gobierno. Santa Fé*, 933-934. Cf. Manuel Romero Tallafigo, A.G.I., Archivo de la vía reservada (Secretaría de Estado y del Despacho Universal), *Historia y Bibliografía americanista*, Séville, n° 28, 1984.

² Jeanne Chenu, "Larmes des veuves, indigence des fonctionnaires", *Des Indes Occidentales à l'Amérique latine*, Hommage à Jean-Pierre Berthe, Paris, 1997, pp. 173-183.

³ Michel Bertrand, "En torno a una problemática de la administración colonial: la real hacienda de Nueva España (1680-1770)", *Anuario de Estudios Americanos*, t. XLVI, Sevilla, 1989, p. 196.

À une époque où la restructuration du système fiscal et l'instauration de nouveaux monopoles exigeaient sur le terrain la présence de fonctionnaires vigilants, les requêtes des veuves ou des orphelins nous faisaient découvrir les difficultés matérielles vécues ou ressenties comme telles par les familles de ces fonctionnaires, en général de catégorie moyenne, pris dans le réseau compliqué des réformes des Bourbons.⁴ La centaine de cas relevés dans nos deux liasses couvre l'aire administrative de Nouvelle-Grenade, mais s'étend parfois aux régions avoisinantes, Panamá, Guatemala, Cuba, en raison des déplacements des individus concernés.

Une vingtaine de demandes de subsides se rapportent à des carrières spécifiquement militaires (que nous laisserons de côté) les mieux organisées puisqu'elles bénéficiaient, du moins en théorie, de la protection des sociétés de secours mutuel instituées en Espagne sous le nom de *Montepío militar* et étendues au domaine américain. Soixante dix-huit dossiers concernent des pétitions presque toutes formulées par des veuves ou des parents proches, enfants, sœurs, mères et leur étude nous permet une approche de la carrière de ces bureaucrates, de leurs difficultés matérielles d'existence, de leur relation avec le pouvoir et de la lente mise en place d'un système de protection sociale au moment où en Espagne il avait commencé à faire l'objet d'une législation.⁵

Les fonctionnaires dont nous étudions le cas appartiennent en majorité à l'administration des Finances, soit aux *Cajas Reales*, soit aux branches annexes de la perception des droits sur le tabac, l'eau de vie, la poudre, les cartes, les douanes, la *alcabala*, le courrier.

Nous avons sélectionné dix dossiers concernant des fonctionnaires de l'administration des tabacs, onze pour l'eau de vie, deux pour les courriers, six pour les douanes, six pour la *Casa de la Moneda*, vingt-quatre dossiers pour des employés de la Real Hacienda, un contrôleur des mines d'argent, cinq relevant de l'administration en général ou de la justice, deux enfin en relation avec la perception de biens ecclésiastiques (trésorier de la Cruzada et comptable de la dîme de

⁴ Didier Ozanam, "Le système fiscal espagnol sous Charles III d'après un document contemporain", *Mélanges à la mémoire de Jean Sarrailh*, Paris, 1966, 2 vol., t. II, pp. 205-234.

⁵ Antonio Rumeu de Armas, *Historia de la previsión social en España*, Madrid, 1942, pp. 311-314 et Chap. XXIII. Jacques Soubeyroux, "Encuentro del pobre y la sociedad, asistencia y represión en el Madrid del siglo XVIII", *Estudios de Historia Social*, Barcelona, N° 20-21, 1982, enero-junio.

l'archevêché). À des titres divers, *administradores de rentas, contadores, interventor, tesoreros, veedores, factores, director de fábrica* ou *maestro sacador de aguardiente, ensayador de moneda, fiel de almacenes de tabaco, juez de balanza* ou *oficial de 3a, 2a, 1a categoria* ou *mayor*, ils constituaient l'armature fiscale indispensable à la métropole pour maintenir des liens avantageux avec ses territoires américains.⁶

LA CARRIÈRE

Elle est longue, parfois exceptionnellement longue; elle s'étend sur une période variable, de 25 à 59 ans d'activité, au point qu'on peut douter de la fiabilité des chiffres allégués par les requérants, tel le long parcours de ce don Joaquín Riquelme qui finit comme *oficial 2°* de la *Contaduría general de millones* et mourut à l'âge de 73 ans après 59 ans de services, ce qui laisserait supposer que sa carrière avait commencé à l'âge de 14 ans! Tel autre, Antonio Monzón, administrateur général des taxes sur l'eau de vie, continuait, à l'âge de 75 ans, de son lit de mort, à diriger les travaux exigés par sa fonction après 54 ans de carrière!

L'étude des états de service qui accompagnent les pétitions des veuves nous permet de faire plusieurs constatations: d'abord, l'enracinement du fonctionnaire dans le vice-royaume, qui va de pair avec la longueur de la carrière et la lenteur de l'avancement, la mobilité et la diversité de ses emplois et, d'une façon générale, l'absence de préparation spécifique à ses tâches.

Il se produit souvent un déplacement de la fonction militaire vers l'administration civile: par exemple ce Pedro Calama successivement sergent de 2eme classe, de 1ere classe, sergent des grenadiers entre 1773 et 1789 qui deviendra *oficial supernumerario* pendant plus de six ans, avant de gravir les échelons de *oficial 2°*, *oficial 1°*, pour finir *contador oficial real* avec 34 ans, 4 mois, 28 jours de service. Citons encore le cas de don Bernardo Rodríguez, mort en 1805, au bout d'une carrière de 25 ans qui lui permit d'accéder au poste de *administrador general de aguardientes y naipes del Socorro*, après avoir été sous-lieutenant des milices

⁶ Pour le lexique cf. Bernard Gildas, *Le Secrétariat d'État et le Conseil espagnol des Indes*, Droz, Genève, Paris, 1972; Mark A. Burkholder, *De la impotencia a la autoridad, la Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808*, México, 1984, pp. 36-38.

de Quito en 1781 et être passé par l'administration des tabacs; administrateur zélé, il avait même été employé à expédier diverses affaires du pays à Cartagena sans qu'il en coûtât rien aux finances royales.⁷

Nous avons trouvé un seul cas de fonctionnaire dont le dossier comporte une référence à ses diplômes, sans doute d'autant plus nécessaires qu'il s'agissait d'un créole ouvertement déclaré comme tel; docteur en théologie et droit civil, don Joaquín Dávila avait été désigné par le vice-roi Flores comme contrôleur aux comptes à Quito (*contador de visita*) puis, après un pénible voyage en 1779, *contador interventor* de la douane de Honda, en 1780 *oficial mayor* (premier commis) des *Cajas de Honda* sur la proposition du *regente* Gutiérrez de Piñeres, pour accéder enfin au poste de *Contador General y Ordenador* du Tribunal de Cuentas en 1790, titre dont la veuve tirait une certaine fierté car il représentait dans le vice-royaume, déclarait-elle, la voie unique et la plus digne offerte aux sujets de "*distinción y naturales de él*".

Parfois aussi, cédant aux sollicitations d'un vice-roi, le fonctionnaire venait du secteur commercial privé, passait au Secrétariat du vice-royaume en qualité d'*oficial real* de 2eme catégorie, emploi infiniment moins lucratif que les affaires, comme le fait ressortir sa veuve.⁸

Les agents des finances de l'État pouvaient être recrutés aussi parmi une catégorie sociale que nous appellerons les techniciens. Qui, en effet, mieux qu'un orfèvre habile aurait pu fournir ses services à la Casa de la Moneda de Santa Fé ou de Popayán, en évitant les déperditions produites sur chaque marc d'argent et en réalisant un affinage particulièrement profitable au trésor royal? Citons aussi ce charpentier de marine don Antonio Monzón qui se révéla être un parfait ingénieur des travaux publics, restaurant murailles et bastions, soit à la Havane assiégée par les Anglais en 1763, à Veracruz, à Cartagena et qui, abandonnant la construction navale, devint à la fois maître d'œuvres et administrateur de la fabrique d'eau de vie de Zipaquirá, Honda, Medellín, Cali et finit misérablement une carrière de 54 ans de services.¹⁰

⁷ A.G.I., *Santa Fé*, 933; il ne nous a pas toujours été possible d'affecter d'un numéro précis les documents de la liasse.

⁸ *Ibid.*, n° 490.

⁹ *Ibid.*, n° 489.

¹⁰ *Ibid.*, n° 484.

Il arrivait aussi que le fonctionnaire se trouvât engagé et compromis dans la politique de l'État colonial: faire rentrer l'impôt n'était pas sans risques et l'exposait à la vindicte populaire au cours des manifestations violentes qui secouèrent le vice-royaume entre 1765 et 1781 (révolte contre l'*alcabala* et soulèvement des *Comuneros*).¹¹ Parfois aussi, malgré les restrictions matrimoniales qui interdisaient l'alliance avec des familles créoles, le fonctionnaire doté d'un certain pouvoir entraînait dans le clan des familles puissantes, tel ce García Olano lié au clan Alvarez ("la rosca")¹² qui profita de ses fonctions d'administrateur des courriers pour diffuser subrepticement les nouvelles du soulèvement de Tupac Amaru et attiser le mécontentement de l'élite créole contre les autorités coloniales, ce qui n'empêcha pas les enfants de demander une pension à la mort du père.

Le tableau d'avancement était lent, avons-nous dit; en général il fallait attendre dix ans avant d'accéder au rang d'*oficial 2°* ou d'*oficial 2° mayor*, c'est-à-dire premier commis aux finances, après quarante ans de services. Le fonctionnaire était noté en fonction d'appréciations portant sur son aptitude, son talent, sa conduite, son application; l'évaluation pouvait être "*buena*", "*bastante*", "*mucha*".

LA VIE AU QUOTIDIEN

Les fonctionnaires connaissaient-ils vraiment une situation de médiocrité financière? Il faut tenir compte que les renseignements fournis dans les dossiers étudiés proviennent des requêtes de veuves ou d'orphelins qui avaient intérêt à noircir le tableau. Même s'il faut relativiser, nous constatons une apparente hiérarchisation des traitements entre 200 pesos annuels (sur la base de huit réaux le peso) et 1.650 pesos. Deux cents pesos était la rémunération d'un officier royal de 2ème catégorie, employé dans les caisses de Pamplona, 300 pesos pour un officier de 1ère catégorie; un caissier de l'Hôtel de la monnaie de Santa Fé recevait 480 pesos par an, le comptable principal des taxes sur l'eau de vie et des cartes de Honda 800 pesos, après 53 ans de services; un administrateur des tabacs 1.000 pesos. Mais le traitement pouvait être diminué en cas de mauvaise santé. À titre de comparaison, rappelons que le minéralogiste Juan José d'Elhuyar appelé à

restaurer les mines de Mariquita, gagnait 2.500 pesos annuels et son collègue don Angel Díaz 1.500, d'après la *Relación de mando* d'Ezpeleta; un gouverneur de province 1.650 pesos.¹³

Parmi les ministres de la justice la situation des corregidores était particulière, car la chute démographique en Nouvelle-Grenade leur laissait dans certaines régions à peine 100 pesos par an, ce qui évidemment les poussait à des activités annexes contestables et à des pratiques douteuses.¹⁴ Quant à la rémunération des officiers royaux, elle révélait un déséquilibre auquel les vice-rois étaient sensibles, car leur traitement dépendait de l'importance de la *caja real* ou *provincia de la real hacienda*, où ils exerçaient leurs fonctions. Le système de recouvrement fiscal dans certains secteurs encourageait la fraude, grâce au pourcentage perçu par le fonctionnaire sur les taxes prélevées.¹⁵

Nous n'avons trouvé que deux cas où le fonctionnaire apparaît comme "propriétaire" de sa charge (deux trésoriers). Au XVIIIe siècle, la suppression du système d'affermage dans la perception de l'impôt se généralise et la tendance au rattachement direct du fonctionnaire aux organes de pouvoir se confirme, afin de mettre les rentes de l'État à l'abri de "*codiciosas manos*", comme l'écrit Caballero y Góngora.

Il serait excessif d'essayer d'évaluer le niveau de vie des fonctionnaires à la fin de l'époque coloniale, car il est difficile d'établir un rapport entre les salaires, le prix des marchandises et le tableau de la monnaie.¹⁶ Signalons cependant que l'indice du coût de la vie à Santa Fé varia de 17 à 23,1 entre 1780 et 1801; une étude du prix des comestibles¹⁷ révèle une augmentation du prix de la viande, consommation

¹¹ *Ibid.*, n° 496.

¹² Jean-Marie Loncoln, *Réformes et révolte dans la Colombie coloniale. Le soulèvement des Comuneros*, Montréal, 1976, p. 441.

¹³ Mario Herrán Baquero, *El virrey don Antonio Amar y Borbón. La crisis del régimen colonial en la Nueva Granada*, Bogotá, 1988, pp. 241-242. John Fisher, *Historia de Iberoamérica*, Madrid, 1990, t. II, p. 586. En Nouvelle-Grenade, F. J. de Caldas évaluait le traitement des fonctionnaires chargés de toutes les opérations concernant les *quinquinas*, depuis le professeur de botanique jusqu'aux gardes des plantations entre 1.000 et 100 pesos; le professeur chargé de mission gagnait 2.000 pesos. Francisco José de Caldas, *Obras Completas*, Bogotá, 1966, p. 253.

¹⁴ Emilio Posada et P.M. Ibañez (éd.), *Relaciones de mando*, Bogotá, 1910.

¹⁵ Gilma de Tovar, "El comercio de aguardientes catalanes en la Nueva Granada (siglo XVIII)", *Boletín Americanista*, año XXX, Barcelona, 1988, p. 223.

¹⁶ Manuel Luengo Muñoz, "Sumaria noción de poder adquisitivo de la moneda en Indias durante el siglo XVI", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. VIII, 1951, Sevilla, pp. 35-57.

¹⁷ René de la Pedraja, *Los precios de los comestibles en la época del virreinato 1740-1810*, Bogotá, CEDE Universidad de los Andes, 1978.

principale en Nouvelle-Grenade (sauf pour Antioquia) où il passe de 4 réaux l'arrobe à 12 réaux entre 1780 et 1807; mais le prix du bétail variait selon les régions dans cette "*curiosa economía de archipiélagos*", pour reprendre le mot d'Eduardo Nieto Arteta.¹⁸

Au titre des difficultés matérielles rencontrées par les employés de l'État colonial, il faut souligner les déplacements soit de la métropole vers le vice-royaume, soit à travers l'étendue du vice-royaume lui-même qui représentaient un engagement de fonds auquel ils ne pouvaient faire face et les obligeaient de ce fait à renoncer à un avancement ou à contracter une dette qui, à leur mort, retombait sur la famille.

Quant aux conditions de travail, si on en juge d'après les requêtes des veuves, elles étaient loin d'être satisfaisantes; de sept heures du matin à quatorze heures et de quatorze heures à dix-huit ou dix-neuf heures, dans des locaux exigus et mal éclairés où les yeux s'usaient; exposés à la "*gota serena*"¹⁹, ces forçats du "*trabajo de pluma*" devaient se débrouiller au milieu de la désorganisation des services administratifs des finances, comme l'affirment plusieurs dossiers et le confirment les critiques des vice-rois.²⁰

LE FONCTIONNAIRE ET LE POUVOIR

Il faut souligner la situation particulière de la Nouvelle-Grenade qui n'a pas eu d'Intendant doté des pouvoirs suffisants pour régenter, entre autres, les fonctionnaires des finances comme ce fut le cas dans le Río de la Plata.²¹ Aux yeux des autorités de gouvernement ils sont à la fois victimes et coupables; victimes d'une mauvaise organisation des services administratifs, du dysfonctionnement de la Real Hacienda et du flottement entre la tendance à la centralisation et la diversité d'un vice-royaume de création récente. Ils sont coupables dans la mesure où leur manque d'efficacité porte atteinte aux finances royales, bien que dans certaines branches de l'impôt les vice-rois constatent une nette augmentation des rentrées fiscales.

¹⁸ Eduardo Nieto Arteta, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Bogotá, 1976.

¹⁹ A.G.I., Santa Fé 933, n° 487, 482. "*Gota serena*" ou amaurosis appelée aussi "*catarata negra*".

²⁰ Emilio Posada et P.M. Ibañez (ed.), *Relaciones de mando*, pp. 257-258.

²¹ John Lynch, *Administración colonial española*, Buenos Aires, 1962, pp. 121-138. En Nouvelle-Grenade, il y eut un *regente*. Gutiérrez de Piñeres, chargé de faire appliquer les réformes fiscales de Charles III, origine du soulèvement des Comuneros.

Le plus sévère est sans aucun doute le vice-roi Caballero y Góngora qui veut mettre à la retraite les fonctionnaires vieux et malades (en majorité octogénaires) qui encombraient l'administration des caisses royales. Il manifeste son exigence non seulement sur le recrutement des fonctionnaires mais aussi sur leurs attributions, les limites de leur travail et leur rétribution. À ses yeux, un auditeur, aussi zélé soit-il, ne saurait répondre à ce que l'on attend d'un corrégidor, comme le prouve l'expérience faite à Santa Fé, surtout quand il ne reçoit aucune gratification pour ces fonctions supplémentaires. Caballero y Góngora est catégorique: on n'empêchera pas les "*baraterías*", on ne fera pas disparaître dans l'administration coloniale le désordre qui a fini par constituer une espèce de droit coutumier tant qu'on ne paiera pas décentement les corrégidors et qu'on ne réorganisera pas les *corregimientos* comme cela s'est fait dans la métropole; conscient de l'urgence d'une solution, il propose une rémunération fixe de 300 pesos annuels pour le corrégidor du Socorro (zone sensible).²²

Mais dans cette période des dernières décennies du XVIII^e siècle, où l'espace administratif se réorganise à la fois sous la pression d'une évolution démographique et de la volonté de resserrement du contrôle financier par le pouvoir central, la politique de recrutement des fonctionnaires ne semble pas suivre une ligne bien définie en Nouvelle-Grenade. Ezpeleta, dans son rapport de 1796, insiste sur la nécessité de faire appel à des sujets "*idóneos para toda clase de empleos y ocupaciones*" pour rattraper le retard pris dans la liquidation des comptes en souffrance.²³ Il propose la création de postes aux finances et dans les bureaux de la *secretaría* du vice-royaume, il étoffe le *tribunal de cuentas* de Santa Fé dont le fonctionnement correct lui paraît impossible dans l'état actuel des choses, il crée quatre postes de *contadores mayores* et de *cuentas*, trois postes d'*ordenadores* et deux de documentalistes (*oficiales de libros*) pour sauvegarder les archives. En revanche, Mendinueta qui lui succède (1797-1803), peut-être en raison des difficultés financières de la Couronne, oriente sa politique vers un resserrement administratif et un allègement numérique du service public selon le modèle de l'Espagne. Tous deux cependant, Ezpeleta et Mendinueta, reconnaissent la lourdeur du travail imposé et la nécessité de payer correctement les serveurs de l'État, en particulier ceux qui ont la responsabilité de l'administration financière.²⁴

²² *Relaciones de mando*, pp. 234-235 et 257-258.

²³ *Ibid.*, pp. 322, 370-371.

²⁴ *Ibid.*, pp. 518, 580.

GÉRER LA MORT: “MONTEPIOS ET VACANTES”

L'étude des dossiers “*Expedientes de pensiones sobre vacantes*”, outre son contenu sociologique, met en évidence l'intérêt porté par la Couronne à une politique sociale inspirée par le courant de l'Illustration. Une législation tendant à protéger les familles de fonctionnaires après leur mort se met en place en Espagne aux alentours des années 1761-1770 et s'étendra non sans difficultés et retard aux possessions espagnoles d'Amérique. Une relation nouvelle entre le souverain et les serviteurs de la chose publique va se dessiner; se substituant à l'esprit caritatif de tonalité chrétienne qui inspirait certains chapitres des lois des Indes, la philanthropie des Lumières dans un souci de justice élargit le contenu de “*obras pías*” et reconnaît implicitement les devoirs qu'impose le respect du bien public.

Nous rappellerons brièvement que la première institution destinée à répondre à ces aspirations de justice fut la création d'un *Montepío militar* dans la péninsule par une cédula royale du 20 avril 1761.²⁵ Son règlement devait servir de modèle aux divers Montepios créés par la suite, à l'initiative d'Esquilache et de Campomanes pour assurer la protection du personnel de l'administration civile: Montepío de Ministerios en 1763, Montepío de Ultramar en 1770, Montepío de Oficinas de Ultramar en 1784 ainsi que d'autres fondations.

Sur le plan des principes, l'intention philanthropique est clairement énoncée ainsi que le devoir de l'État monarchique à l'égard de ses serviteurs. Sur le plan pratique, la plus grande attention est réservée aux conditions d'attribution d'une pension, aux modalités de fonctionnement et surtout à l'établissement d'un budget; pour assurer un fond constant, l'État fournira une dotation fixe et effectuera une retenue de 20% sur le produit intégral des *Espolios* (dépouilles, biens meubles et immeubles d'un évêché ou d'un archevêché vacant) ainsi que sur les vacances d'Espagne, de Majorque et d'Afrique dans le cas des militaires. De leur côté, les bénéficiaires du Montepío devront payer une cotisation calculée sur leur traitement.²⁶ Charles IV

²⁵ Antonio Rumen De Armas, *Historia de la previsión social en España*, pp. 500-501.

²⁶ *Reglamento de la fundación y establecimiento del Monte de Piedad que se instituye para socorro de las viudas de oficiales militares*. Real cédula de 20 de abril de 1761. Imp. D. Gabriel Ramírez, 1761. Biblioteca Nacional de Madrid, Raros, VE 392-2. *Reglamento para el Gobierno de Montepío de viudas y pupilos del Ministerio dentro y fuera de la Corte, resuelto por Su Majestad en Real Cédula de 8 de septiembre de 1763*, Madrid, Imp. Antonio Sanz, Biblioteca Nacional de Madrid, Raros, VE 392-5. *Reglamento de sueldos anuales que gozan los Ministros de todas las Audiencias de América y Filipinas (1773)*, Biblioteca Nacional de Madrid, Raros, VE 485-100. Ceci ne concerne que les fonctionnaires de haut rang.

continuant la politique sociale de son prédécesseur édicte toute une série de nouveaux règlements applicables aux employés des *Reales Oficinas*, élargissant ainsi les mesures prises en 1764.²⁷ Mais si nous comparons le contenu de ces différentes cédules, il nous semble voir apparaître à l'époque de Charles IV des mesures plus restrictives quant aux bénéficiaires, car elles s'appliquent uniquement aux employés des *Oficinas y Ramos de Cuenta y Razón de la Real Hacienda* qui jouissent d'un poste de “*distinción*” et d'un traitement compris entre 6.000 et 30.000 réaux. La gestion des fonds devait assurer une plus grande autonomie financière au Montepío, mais l'apport de l'État y était moins rigoureusement défini que dans les règlements de l'époque de Charles III.

L'article VI du règlement de 1797 s'intéresse au cas des fonctionnaires envoyés en Amérique:

“*Si yo tuviese a bien enviar a América alguna persona de las comprendidas en Monte, continuará con derecho a él, y satisfará los descuentos proporcionados al sueldo que gozaba antes de salir de España.*”

Mais le cumul de droits de part et d'autre de l'océan était interdit.

L'extension à l'Amérique des dispositions prises dans la métropole en faveur des veuves et des familles des fonctionnaires défunts va poser toute une série de problèmes pratiques et juridiques reflétant les contradictions entre une pensée “*ilustrada*” et l'exercice du pouvoir monarchique aux Indes, aussi “*éclairé*” fût-il. Il est hors de doute qu'un souci d'égalité de traitement entre la métropole et ses possessions d'Amérique préside à l'élaboration des textes législatifs; il faut que les serviteurs de la Couronne bénéficient tous des mêmes avantages. Parallèlement à cette volonté d'égalité, la prise en compte des spécificités américaines, administratives et financières figure dans les principes de base. L'éloignement exige qu'une certaine indépendance de fonctionnement et de gestion soit accordée aux *Juntas de gobierno* des Montepios par rapport à l'Espagne mais aussi les unes par rapport aux autres, bien qu'elles restent étroitement contrôlées par les autorités centrales de gouvernement (du moins en théorie). En dernier ressort, dans les cas litigieux, c'est le vice-roi et le *Despacho Universal de Indias* qui décideront.

²⁷ *Nuevo Reglamento que S. M. se ha servido de expedir para gobierno de Monte Pio de Reales Oficinas*, Madrid, 1797, Imp. Viuda de Ibarra, Biblioteca Nacional de Madrid, Raros, VE 591-41.

En réalité, la diffusion des dispositions royales se fait mal; il faut compter vingt à trente ans entre la date des diverses cédulas et leur approbation officielle. Le retard pris par l'application des mesures législatives et les controverses suscitées en Espagne par la création des Montepíos, même parmi les "Ilustrados", oblige Charles III en 1775 à un sérieux rappel dans sa "*Real declaración sobre el método y observancia uniforme con que debía cumplirse en los dominios de América lo dispuesto en 1761*".

En ce qui concerne la Nouvelle-Grenade, Charles III le 20 février 1765 confia à une *Junta*²⁸ la mission d'étudier les possibilités générales de fonctionnement les mieux adaptées à l'Amérique et cinq ans plus tard, le 7 février 1770, il édicte un "*Reglamento para el gobierno del Montepío de viudas y pupilos de ministros de audiencias, tribunales de cuentas y oficiales de la real hacienda de la comprehensión del virreynato de Santa Fe*".²⁹ Dans l'introduction, il rappelle les principes généraux qui figurent dans tous ces textes législatifs, soulignant les "pieuses" intentions qui l'animent, l'abandon ("*el desamparo*") des veuves et des orphelins, donc la nécessité de les protéger (le mot "*amparo*" étant un terme important du discours); il exprime sa volonté d'accorder aux fonctionnaires d'Amérique les mêmes privilèges qu'à ceux de la péninsule mais en les adaptant et en les modifiant selon les circonstances et la constitution des emplois dans les territoires américains. L'article II du chapitre III souligne la nécessaire indépendance d'action de la Junta de Gobierno du Monte:

"Mando que esta Junta se gobierne por sí separadamente, sin comunicación alguna de intereses, dependencia o sujeción a la de España."

Il dote l'institution d'un fonds fixe de 2.000 pesos annuels pris sur les vacances majeures des archevêchés et évêchés du vice-royaume (un fonds moins important que celui alloué à la Nouvelle-Espagne); il précise le montant de la retenue et ses

²⁸ Le *Papel Periódico* du 6 janvier 1797 rappelait la date de la création de la Junta pour la Nouvelle-Grenade en 177; c'est dire que les choses n'allaient pas vite.

²⁹ *Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de viudas y pupilos de Ministros de Audiencias, Tribunales de Cuentas y Oficiales de Real Hacienda de la Comprehensión del Virreynato de Santa Fe. Resuelto por Su Majestad en Real orden de veinte de febrero de 1765. a imitación del establecido en estos Reynos y aprobado en 7 de febrero de 1770.* En Madrid, por Juan de San Martín, Impresor de las Secretarías del Despacho Universal de Indias y Marina. Nous remercions Madame Luisa Vila Vilar qui nous a communiqué, de Séville, le micro-film de ce document que nous n'avions pas réussi à trouver à la Bibliothèque Nationale de Madrid.

variantes imposées aux cotisants au Monte. La préoccupation constante est d'assurer le bon fonctionnement, rendu difficile par l'étendue du vice-royaume, notamment l'éloignement des provinces de Quito, Caracas, Cumaná, Guayana, Trinidad, Margarita, l'incertaine collecte des fonds et les risques courus dans leur transfert des caisses régionales à la caisse centrale. Le règlement insiste sur le rôle dévolu aux *oficiales reales* pour tenir une comptabilité rigoureuse des retenues sur les traitements, en leur accordant pour ce travail supplémentaire une rémunération spéciale, 100 pesos pour Quito, 25 pour les autres districts, étant donné "*el corto número de empleados en aquellos parajes*".

L'article XII du chapitre I précise la qualité des bénéficiaires:

"En Santa Fe, los Oydores, Fiscal y Protector de Indios de aquella Real Audiencia y de la de Quito; el Tribunal de Cuentas, entendido en Contadores Mayores, Contador y Tesorero de mi Real Casa de Moneda de aquella capital, y de la de Popayán, si llegase el caso de verificarse su incorporación a mi Real Corona, todos los Oficiales Reales de las Cajas de distrito del Virreynato. En Caracas, el Contador Mayor de Cuentas y Oficiales Reales, y en Guayana, Margarita, Trinidad y Cumana los Oficiales Reales solamente."

En Nouvelle-Grenade, la lenteur de la mise en place du système de protection ou l'absence de rattachement à un Montepío, et sans doute aussi les difficultés de financement de la nouvelle institution, expliquent l'abondance des requêtes des veuves nécessiteuses et l'appel aux fonds de vacances, plus pressant dans le cas des employés subalternes. Le paradoxe est que, malgré la volonté de sauvegarder l'autonomie de gestion des Montepíos civils en Amérique, les Montepíos de la péninsule étaient alimentés en partie non seulement par des vacances péninsulaires mais aussi par des vacances des Indes. Sur le fond du problème, on consultera la remarquable étude de Christian Hermann, *L'Église d'Espagne sous le patronage royal (1476-1834)*³⁰, en particulier le chapitre consacré à la controverse des vacances des Indes. Rappelons que l'intégralité des vacances des Indes avait déjà été requise en faveur de la Couronne par un décret royal de 1617; le Concordat

³⁰ Christian Hermann, *L'Église d'Espagne sous le patronage royal (1476-1834)*, Madrid, 1988. Chap. 5: "La controverse des vacances des Indes", p. 111.

de 1753 confirmait l'abandon à la Couronne des dépouilles et des vacances des évêques. Pour passer plus aisément à la pratique, Ferdinand VI organisa en 1754 la "Collecterie générale des dépouilles et vacances" en stipulant que leur emploi ne pouvait être qu'à des fins "pieuses et charitables".

Nous nous trouvons ici en face de deux conceptions ambiguës; d'une part, la notion de "*obras pías*" mal définie et, d'autre part, la validité du droit de régle pour utiliser en matière de politique sociale des fonds dégagés d'une masse budgétaire d'origine ecclésiastique. En Nouvelle-Grenade, la doctrine du *Real Patronazgo* était toujours fermement affirmée dans les rapports des vice-rois et résumée catégoriquement en ces termes: "*Las vacantes son parte de los diezmos y los diezmos son de la Hacienda Real*".³¹

Cependant, malgré cette fermeté apparente, leur emploi, se substituant aux Montepíos, pouvait laisser perplexes les vice-rois, comme le prouvent les hésitations d'Ezpeleta pour appliquer une cédula du 15 février 1791 qui semblait exclure de l'aide accordée sur la branche des vacances ecclésiastiques les veuves et les orphelins pauvres ainsi que la contribution de 1.500 pesos qui aurait dû être versée chaque année au Montepío des fonctionnaires civils. Le Conseil des Indes trancha et répondit que cette cédula concernait seulement la Nouvelle-Grenade en raison de ses besoins particuliers (missions, évangélisation).³²

DIFFICULTÉS D'UNE PRATIQUE BUDGÉTAIRE

Parmi les difficultés rencontrées pour l'établissement d'un budget de protection sociale, le pouvoir se heurtait à la quasi impossibilité d'obtenir des rapports réguliers et cohérents sur l'état des fonds de provenance ecclésiastique; pourtant, comme conséquence logique du droit du patronage royal, les juges séculiers pouvaient exiger des comptes sur le montant des "*espolios*" à la mort d'un évêque. Il est curieux de constater que la *Relación de mando* de Mendinueta ne fasse pas apparaître le produit des vacances au chapitre de la trésorerie. De 1793 à 1810, la Couronne multiplie avertissements et rappels. Dans les dossiers que nous avons

³¹ *Relaciones de mando*, Ezpeleta, p. 283, Mendinueta, p. 413.

³² A.G.I., *Santa Fé*, 933.

étudiés, la première mise en garde est datée de 1801, mais le secrétariat du vice-royaume se contente de répondre que le travail est en cours d'élaboration, sans fournir de chiffres. En revanche, notons que les directives royales avaient été mieux respectées, partout où il y avait des Intendants, notamment en Nouvelle-Espagne.³³ Une note générale, datée du Real Alcázar de Séville le 29 mai 1809, est adressée à tous les vice-rois, capitaines généraux, présidents, gouverneurs, stipulant qu'il sera interdit de payer des pensions ou d'accorder des aumônes tant que les comptes des vacances n'auront pas été rendus. Un document du 16 avril 1810 dans nos dossiers rappelle la doctrine du Patronage Royal et menace les employés de l'État de les priver de leur emploi si dans deux mois ils n'ont pas remis les rapports exigés:

*"Han sido muchas las Reales Ordenes expedidas al mismo fin (estado de fondo de cada iglesia) sin conseguirlo; por lo cual se añadió que si a los dos meses de su recibo no cumpliesen los Ministros de Real Hacienda enviando los estados de vacantes quedasen suspensos de empleo y sueldo."*³⁴

En outre, il existait une grande disparité entre les ressources des divers évêchés; en conséquence, selon que l'assisté relevait de la juridiction de la capitale ou d'un évêché moins important, sa situation était différente. Dans les documents que nous avons consultés, on signale l'état florissant de l'archevêché de Santa Fé, ce qui n'était pas le cas des évêchés de Panamá, Popayán ou de la Habana dont dépendaient certaines requêtes. Logiquement, les demandes de pension s'orientaient vers les vacances de l'archevêché de Santa Fé, source de financement plus solide.

OBSTACLES AU PAIEMENT DES PENSIONS

Recours au Montepío ou appel exceptionnel aux fonds de vacances, le statut mal défini de certaines catégories de fonctionnaires ne simplifiait pas le problème, comme c'était le cas des employés dans la branche du monopole de l'eau de vie

³³ En Nouvelle-Espagne, le marquis de Branciforte fournit des états de 1784 à 1797, faisant apparaître un excédent des vacances ecclésiastiques de 31.045 pesos, après avoir décompté ce qui avait été versé aux missions et au Montepío militar. A.G.I., *Santa Fé*, 934, n° 89, 255, 605, 995, pièces n° 172-265.

³⁴ A.G.I. *Santa Fé*, 934.

qui n'avaient pas droit automatiquement au Montepío de Ministerio; il fallait demander une faveur. Quant à celui qui ne pouvait bénéficier du Montepío parce qu'il n'avait pas cotisé (le motif invoqué étant parfois la cherté de la vie) ou parce qu'il ne s'était pas soumis à la règle du contrôle de son mariage ou parce qu'il était mort avant d'avoir eu notification de sa nomination, les fonds de vacances prenaient le relais pour aider la famille.

Le cloisonnement régional administratif rendait à peu près impossible le transfert d'une pension ou réclamait de nombreuses années de procédure; par exemple, une pension attribuée sur les vacances de l'évêché de Quito ne pouvait être payée par les Caisses de Santa Fé ou de México ou de la Habana quand l'intéressé avait changé de lieu de résidence. Une pension attribuée à une femme établie dans la péninsule ne pouvait lui être réglée intégralement, en raison de la disparité de la monnaie; il fallait payer à Cadix un *peso sencillo* pour chaque *peso fuerte* accordé en Amérique. Parfois c'étaient les *oficiales reales* eux-mêmes qui contestaient la validité des décisions royales et remettaient en cause la date de paiement d'une pension ou son montant en le frappant d'une retenue.³⁵ Cependant, au moment de la Junta de Séville il y eut, d'après la date des dossiers étudiés, une accélération du règlement des affaires.

On ne peut pas parler de tarification des pensions accordées sur les fonds de vacances de l'archevêché de Santa Fé et il n'est pas possible, dans l'état actuel de notre documentation, de dégager une péréquation entre le montant de la pension, le temps de services du fonctionnaire et la situation de la famille. Cependant, une harmonisation pécuniaire se dégage à la fin de l'époque coloniale. Alors que la retraite représente la moitié du *sueldo*, l'aide accordée est dans plusieurs cas (nous en avons relevé neuf) le quart du traitement; parfois elle est basée sur le tiers de la pension du Montepío ou les deux tiers. À titre indicatif, nous avons fait le relevé suivant: trois pensions de 500 pesos, deux de 400 pesos, sept de 300 pesos, une de 250 pesos, dix-sept de 200 pesos, sept de 150 pesos, dix de 100 pesos. Une seule de 4.000 pesos fut versée à la veuve d'un receveur d'*alcabalas* de Cartagena après 28 ans de services, 3.000 à la veuve d'un officier 2^o de la *Contaduría de millones*, après 59 ans de carrière.

³⁵ *Ibid.* Affaire concernant doña Ana de Llano, veuve d'un officier du *Despacho de la Marina*, antérieure à 1803 et pas encore réglée en 1815; la pension accordée par le roi s'était heurtée au refus de paiement par les *oficiales reales* de Santa Fé. Le 1^{er} octobre 1796, une modification du règlement du Montepío Militar d'Espagne et des Indes imposait la retenue sur la valeur de la monnaie.

En conclusion, nous dirons que la notion d'assistance publique commence à prendre corps en Nouvelle-Grenade à la fin de l'époque coloniale mais souffre d'un hiatus entre un esprit caritatif traditionnel contenu dans l'expression "*Obras pías*" et une philanthropie reposant sur les mérites de la personne et la qualité des services rendus. L'utilisation de plus en plus rationalisée des vacances ecclésiastiques pour aider les familles de fonctionnaires dans le besoin transforme une libéralité subjective du souverain en un devoir de justice de la part de l'État. L'appel régulier aux vacances pour alimenter un budget social apparaît comme une pré-sécularisation des biens ecclésiastiques qui trouvera son aboutissement dans la loi de *Consolidación de Vales* en 1803.³⁶ Cette pratique devenait courante et officialisée en quelque sorte, puisque nous trouvons un écho de ce genre de faveur dans le *Papel Periódico*, organe de communication de l'époque.³⁷

Il faut remarquer que si les dispositions prises en Nouvelle-Grenade en faveur des fonctionnaires restent dans le cadre de la législation imposée par la Couronne, en dépit des nombreux obstacles signalés,³⁸ les autorités coloniales manifestèrent leur volonté de préserver des ressources considérées comme une propriété régionale.³⁹ Bien avant le soulèvement de 1810, l'Amérique s'engageait sur la voie d'une relative autonomie budgétaire, comme le prouve cette note qui accompagne un des dossiers traités à l'époque du vice-roi Mendinueta (1797-1803): "*Las vacantes en América tienen su propio destino en América o en favor de las viudas de los que han servido en aquellos dominios.*"⁴⁰

³⁶ Luis Navarro García, *Hispano América en el siglo XVIII*, Sevilla, 1991, pp. 14 - 15. Ismael Sánchez Bella, *Iglesia y estado en la América española*, Pamplona, 1990, pp. 303-315.

³⁷ *Papel Periódico*, n° 2, 18 de febrero de 1791, t. I, p. 15, ed. facsimil, Bogotá, 1978.

³⁸ Sur le dysfonctionnement des caisses royales, on consultera Manuel Casado Arbonies, "En torno a los estudios sobre la contabilidad colonial: el caso de las cajas reales neogranadinas (orientación bibliográfica)", *Estudios de historia social y económica de América*, Revista de la Universidad de Alcalá, n° 6, 1990, pp. 41-47.

³⁹ Le vice-roi Mendinueta appuya plusieurs demandes de pension sur les vacances de l'archevêché.

⁴⁰ A.G.I., *Santa Fé*, 933. Ajoutons comme preuve de cette défense d'une autonomie financière le refus de verser des subsides pris sur les vacances de l'archevêché de Santa Fé pour terminer Nuestra Señora del Pilar à Saragosse. Cette ébauche de protection sociale devait être effacée lorsqu'un décret du 3 mai 1817 étendit à l'Amérique des mesures prises dans la péninsule: "*En lo relativo a que no se concedan pensiones sobre vacantes*". Un des dossiers étudiés, daté de 1828, est accompagné de la note: "*Las pensiones concedidas sobre países insurreccionados no se pagan*".