

ALEXANDRE DUPILET

LA RÉGENCE ABSOLUE



PHILIPPE D'ORLÉANS ET LA POLYSYNODIE
(1715-1718)

Préface de Joël Cornette

Extrait de la publication

Epoques
CHAMP VALLON

ÉPOQUES
EST UNE COLLECTION
DIRIGÉE PAR
JOËL CORNETTE

*Le présent ouvrage est publié avec le concours du
Centre National du Livre*

Illustration de couverture :
Van Loo Carle (dit), Van Loo Charles André (1705-1765) :
Portrait du Régent, Philippe d'Orléans (1674-1723) (?).
(Orléans, Musée des Beaux-Arts)

© 2011, CHAMP VALLON, 01420 SEYSSEL
WWW.CHAMP-VALLON.COM
ISBN 978-2-87673-547-7
ISSN 0298-4792

LA RÉGENCE ABSOLUE

Alexandre Dupilet

LA RÉGENCE ABSOLUE

PHILIPPE D'ORLÉANS ET LA POLYSYNODIE
(1715-1718)

suivi d'un *Dictionnaire de la polysynodie*

Préface de Joël Cornette

Champ Vallon

PRÉFACE

LA RÉGENCE ABSOLUE OU LE « COUP D'ÉTAT » PERMANENT

Comme suspendu entre l'imposant « Siècle de Louis XIV » qui s'achève et le non moins imposant siècle des Lumières qui commence, l'éphémère épisode de la Régence (1715-1723), ce « mélange informe de faiblesse et d'autorité » que dénonçait Montesquieu dans ses Pensées (n° 1613), est le parent pauvre de l'histoire de l'ancienne France, car jusqu'à présent, jusqu'à Alexandre Dupilet précisément, nous ne disposons d'aucune analyse portant sur ce que fut réellement l'expérience de la polysynodie, ce gouvernement par conseils qui singularise le « règne » de Philippe d'Orléans pendant la minorité de Louis XV.

Plus globalement, concernant l'histoire même de l'État royal, de la Renaissance au siècle des Lumières, nulle étude n'avait tenté d'établir un état des lieux de ce qui paraît la chose la plus évidente, que l'on croyait, que l'on devrait connaître, depuis longtemps : tout simplement, le fonctionnement de la monarchie, l'activité, au quotidien, des conseils du roi, l'anatomie de la machine du pouvoir, l'analyse des rouages et des mécanismes de la gestion administrative du royaume, leur rapport à la politique, aux aléas des événements.

C'est tout cela – et bien plus encore – que ce livre, résolument novateur, apporte.

Cette étude – et ce n'est pas le moindre de ses intérêts – est menée sans aucun a priori téléologique. Car une image noire et sulfureuse, depuis longtemps, est attachée à tout ce qui touche à la Régence, cette Régence libertine et insouciant, à l'image des petits soupers du Palais Royal, en ce temps « d'aimable Régence » où, suivant des vers du jeune Voltaire, « l'on faisait tout sauf pénitence », comme pour conjurer les tristesses et les malheurs des épuisantes années de guerre et de misère, en même temps que l'ennui de la cour dévote et austère du Versailles fin de règne. Mais, ainsi que le montre Alexandre Dupilet, être libertin dans la sphère privée n'est nullement contradictoire avec la défense des grands principes de la monarchie absolue.

Il s'agit donc ici d'analyser, sans préjugé, la polysynodie pour elle-même, de la suivre, au jour le jour, dans la banalité des affaires courantes, avec le désir de pénétrer au sein même des conseils, au cœur même de la machine de l'État. Et c'est là, je le souligne encore, une réelle nouveauté, au-delà même de cette courte mais efferves-

PRÉFACE

cente période de la Régence (« tout un siècle en huit années », a écrit Michelet), car l'exercice concret du pouvoir, au sommet de l'État, a été, jusqu'ici, très peu abordé, avant et après Philippe d'Orléans (1674-1723). Même si notre méconnaissance du fonctionnement réel de la monarchie tend à se dissiper : plusieurs études récentes sont précisément centrées sur ce que Tocqueville, dans *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), a appelé « la vraie pratique des institutions » : Thierry Sarmant s'est attaché à l'étude de la surintendance des bâtiments au temps de Louvois, Mathieu Stoll au Contrôle général des finances sous le règne de Louis XIV, Emmanuel Pénicaut à Chamillart, Charles Frostin aux Pontchartrain. Et une première synthèse vient, pour le règne de Louis XIV, de lever une part du mystère qui recouvrait le secret des conseils, le « dur métier » de roi, le travail, au quotidien, du souverain avec ses ministres, l'activité des départements et des bureaux ministériels, les rapports entre les ministres, la culture administrative en voie de formation. Elle dévoile la révolution silencieuse qui s'est opérée pendant le long règne du Roi Soleil : au-delà des clientèles, des réseaux de fidélités et des « lobbys », l'émergence d'une haute administration de mieux en mieux structurée, un « pouvoir administratif » et bureaucratique, tout à la fois civil et militaire, tendant à devenir indépendant et autonome par rapport à ceux qui le dirigent¹.

La recherche d'Alexandre Dupilet s'intègre pleinement dans ce renouveau de l'histoire institutionnelle de la France de l'Ancien Régime. D'autant qu'elle relève un autre pari, d'envergure, un pari méthodologique, aussi audacieux que réussi : celui d'une histoire sérielle. Cette histoire sérielle constitue un véritable tour de force, car il ne s'agit pas ici simplement d'analyser un, deux ou trois conseils. Il s'agit de rendre compte et de confronter le travail de l'ensemble des sept conseils de la polysynodie (Conseil de conscience, des affaires étrangères, de la guerre, de la marine, de finances, des affaires du dedans du Royaume, du commerce), pendant les deux années de leur fonctionnement « normal », en 1716 et 1717. Pour mesurer ce qu'une telle somme de travail représente, il suffit de rappeler que le seul Conseil de marine a laissé 56 registres d'environ 500 folios chacun, soit 28 000 pages à analyser... Et ces 28 000 pages ne représentent qu'une ligne très discrète dans le répertoire des sources étudiées (B¹ 1 à B¹ 56 « Délibérations du Conseil de Marine ; 1715-1721 »). Les pages détaillant les sources manuscrites révèlent l'ampleur des dépouillements réalisés : entre autres, le Conseil du roi, le Contrôle général des finances, la Maison du roi, le minutier central des notaires, les mémoires des affaires étrangères, les archives de la défense, sans évoquer les multiples mémoires et documents du département des manuscrits de la BNF, comme les mémoires inédits du duc d'Antin (BNF, Nouvelles acquisitions françaises 23 929).

D'où, en raison de la démesure quantitative des archives concernant la seule activité des conseils, la décision de procéder par sondages : Alexandre Dupilet a ainsi choisi d'étudier, pour la grande majorité des conseils particuliers, quatre mois

1. Thierry Sarmant, Mathieu Stoll, *Régner et gouverner. Louis XIV et ses ministres*, Paris, Perrin, 2010.

PRÉFACE

de l'année 1716, trois mois de l'année 1717, c'est-à-dire la période la plus active des conseils avant leur déclin et, pour beaucoup d'entre eux, leur suppression en septembre 1718 (Conseils des affaires étrangères, du dedans, de conscience et de la guerre). Ainsi, pour chaque conseil, puisque la polysynodie est la seule institution dont nous possédions encore les procès verbaux, une statistique a été construite, fondée sur l'analyse des registres de délibérations. C'est là une entreprise totalement inédite : aucune étude statistique de cette envergure ne peut être menée, faute de sources, sur l'activité des Conseils de gouvernement sous le règne de Louis XIV.

Le résultat est aussi impressionnant que passionnant : on peut observer à la loupe le détail des affaires, les priorités, les constantes, les évolutions. Voyez, par exemple, le détail très précis des affaires traitées par le Conseil de la guerre, présidé par le maréchal-duc de Villars. Ce détail révèle, comme pour tous les conseils, l'importance écrasante des tâches gestionnaires : il s'agit de gérer, au quotidien, les personnels, les fournitures, les doléances, les plaintes et les requêtes. Au fil des analyses, il apparaît avec évidence que tous ces conseils ont pour point commun d'être investis d'une fonction essentiellement administrative et juridictionnelle, loin de la « grande » politique dont ils sont écartés (le Conseil de Régence, présidé par Philippe d'Orléans, est le seul Conseil de gouvernement). Finalement, la fonction des sept conseils était d'assurer la marche quotidienne des affaires. Ils ont été conçus pour traiter des affaires courantes, avec l'examen des requêtes individuelles pour essentiel de leur activité. Les conseils furent les héritiers des secrétaires d'État, non pas des secrétaires d'État conseillers politiques (comme le furent Colbert ou Louvois admis au Conseil d'En Haut), mais des secrétaires d'État simples commis.

Au-delà d'une analyse simplement quantitative, Alexandre Dupilet nous fait pénétrer à l'intérieur même de cette machinerie des conseils, à l'exemple de l'organigramme reconstitué du Conseil des affaires étrangères avec les premiers commis, les commis des bureaux du département (chaque bureau ne dépassant pas une quinzaine de personnes). On apprend beaucoup aussi, et c'est là une découverte d'institutions et de pratiques gouvernementales méconnues, sur la pratique concrète des commissions extraordinaires et des comités, un moyen de régler bien des problèmes en dehors des conseils.

Un chapitre tout à fait neuf est consacré au cheminement des affaires dans les arcanes du pouvoir, avec la reconstitution des principaux circuits administratifs de la polysynodie. On mesure ainsi la part des affaires traitées directement par les conseils et celle dont la décision est prise par le Conseil de Régence et le Régent (ce dernier garde notamment la haute main sur la distribution des pensions et des nominations, le cœur même de la monarchie absolue, notamment dans ses relations avec la noblesse). On mesure bien aussi la persistance, comme au temps de Louis XIV, des conflits d'attribution et des chevauchements de compétence (par exemple entre le Conseil de finances et le Conseil du dedans).

Sur la chute des conseils – l'expérience « polysynodique », on le sait, fut éphémère –, Alexandre Dupilet souligne que l'idée d'un déclin rapide doit être nuan-

PRÉFACE

cée : des conseils ont continué à travailler normalement (comme celui de la marine, des finances ou du commerce). En fait, la raison principale de l'arrêt de l'expérience tient à ce que nombre de conseillers issus de la noblesse d'épée étaient en majorité hostiles à la politique menée par le Régent, notamment en matière financière (expérience de Law) et en matière d'affaires étrangères (l'alliance avec l'Angleterre et la Hollande heurtait particulièrement le « parti espagnol » ou la « vieille cour » proche du duc du Maine).

Finalement, le bilan de la polysynodie est loin d'être négatif : il y eut une véritable politique de réforme, marquée par une assez grande rigueur financière, alors que, suivant une déclaration royale de 1715, « il n'y avait pas le moindre fonds, ni dans notre Trésor Royal, ni dans nos recettes, pour satisfaire aux dépenses les plus urgentes ». On mesure ici l'importance de la réduction des dépenses qui a été opérée dès octobre 1715 : la principale et première tâche du Régent a été de restaurer les finances épuisées par les multiples et dévorantes guerres de Louis XIV (on estime qu'en 1715, le capital de la dette constituée s'élevait à 1,2 milliard de livres, les dettes à court terme à 1 milliard de livres, alors que les dépenses de l'année en cours étaient, à la mort du Roi Soleil, supérieures de 50 % aux recettes). Le duc de Noailles, qui présida le conseil de finances, y a partiellement réussi, notamment avec la tentative de mise en place d'une taille proportionnelle dans les paroisses, inspirée de Vauban, taille fondée sur l'état réel des revenus. Elle se heurta à la répugnance des sujets à avouer leur fortune. Il y eut même une tentative de dîme royale, cette dîme royale pesant sur tout et sur tous, si chère au maréchal ingénieur de Louis XIV.

Quant au Conseil de la guerre, malgré ses querelles internes (la fameuse « pétaudière » dénoncée par Saint-Simon), il présente un des bilans les plus impressionnants par l'ampleur et l'originalité des mesures adoptées : une réorganisation administrative efficace, un contrôle plus précis des troupes, notamment.

Si rupture il y eut par rapport au règne de Louis XIV, c'est peut-être précisément dans cette accumulation de mesures nouvelles décidées et appliquées en un si court laps de temps. Alexandre Dupilet émet l'hypothèse que la polysynodie constituait un système précisément propre à l'épanouissement d'un « esprit de réforme ». Et que le Régent fut, finalement, le premier réformateur de la Régence.

*

Plus globalement, au-delà même de ce fonctionnement « interne » de la polysynodie, ce livre apporte de multiples nouveautés dans notre compréhension de cette période dite de « transition ».

La première de ces nouveautés tient en une idée simple. Encore fallait-il la démontrer : la polysynodie n'a rien d'une révolution politique, administrative ou intellectuelle ; elle n'est pas non plus une expérience propre à la Régence, sans anté-

PRÉFACE

cédent, ni postérité, comme pratiquement toutes les études le postulent. Tout au contraire, l'expérience polysynodique était dans l'air du temps, et plus précisément encore dans l'air du temps de la fin du règne de Louis XIV. En effet, une réflexion approfondie sur « l'après-Louis XIV » fut menée à Versailles et autour de Versailles par les ministres et les proches du roi dans les années 1690-1710.

L'enquête menée ici par Alexandre Dupilet se révèle tout à fait passionnante : un esprit de réforme a soufflé à Versailles et alentour (les « tables de Chaulnes »), dans les dernières décennies du règne, une « œuvre chorale, enrichie, corrigée au fil des temps et des échanges », avec Saint-Simon, Fénelon, les ducs de Chevreuse et de Beauvilliers, qu'on connaissait bien, gravitant à proximité du duc de Bourgogne, le petit-fils du roi, mais aussi des réformateurs moins célèbres comme le chancelier Pontchartrain, le conseiller d'État Achille de Harlay, ou Charles-Paul Hurault de l'Hospital, seigneur de Bélestat. On voit bien ici qu'il y eut, à la fin du règne de Louis XIV, une communauté d'idées qui s'impose avec la force de l'évidence. Et surgit, en même temps, une image plutôt inédite du Roi Soleil à l'heure de son déclin : celle d'un souverain particulièrement attentif aux solutions politiques applicables après sa mort. Il ressort aussi, de cette préhistoire de la polysynodie, que le rôle réel de Saint-Simon, profondément convaincu de la nécessité de réformer les institutions, fut loin d'être négligeable : ses projets ont bien constitué une base de réflexion, un socle sur lequel s'est édifiée la polysynodie, une architecture à deux étages, la primauté de la collégialité, les secrétaires d'État présents, mais transformés en simples scribes.

Une autre nouveauté qu'apporte ce livre, c'est le regard particulièrement aigu porté à la journée du 2 septembre 1715 au parlement de Paris, véritable « coup d'État » dans le sens où l'entend Gabriel Naudé dans ses Considérations sur les coups d'État (1639), « des actions hardies et extraordinaires, que les princes sont contraints d'exécuter aux affaires difficiles et comme désespérées [...] pour le bien du public ».

Cette journée décisive, qui, au lendemain même de la mort de Louis XIV, institue la Régence, permet de dessiner, au cœur de l'aléatoire de l'événement, un portrait en action de Philippe d'Orléans, le fils de « Monsieur », le frère cadet du roi et de Élisabeth-Charlotte de Bavière, la fameuse « princesse Palatine » : Philippe était ainsi – on l'oublie souvent – petit-fils de Louis XIII, neveu du Roi Soleil et souverain potentiel en cas de décès du jeune Louis XV. Et on mesure, sur le terrain en quelque sorte, et pratiquement heure par heure, loin de tous les clichés d'usage, à la fois son habileté tactique et son intelligence politique, lui qui, pourtant, ne disposait d'aucune expérience de la chose publique quand il accéda aux plus hautes sphères de l'État et se trouva brutalement confronté à la logique implacable de l'exercice de la puissance.

On mesure bien le pragmatisme avisé du Régent quand, ce 2 septembre, il utilisa la polysynodie comme instrument décisif de conquête et de prise du pouvoir (alors

PRÉFACE

qu'il n'en dit pas un mot dans le mémoire remis au parlement de Paris le 1^{er} septembre), en la mettant dans la balance d'un grand « troc » politique et institutionnel qui inaugure son « règne » : la contrepartie du prix payé pour acheter le contentement et le consentement des parlementaires, les parlements étant, on le sait (et Philippe d'Orléans le savait très bien), l'élément perturbateur de toute Régence. Et de ce point de vue, le Régent fut aussi placé sous la contrainte : Joly de Fleury, le très influent avocat général, pesa de tout son poids pour imposer ce que les « bonnets carrés » obtinrent, ce jour-là : le plein exercice de leur fameux droit aux « sages remontrances » (c'est ainsi que le Régent les qualifie), préalable à l'enregistrement des édits, droit qui leur avait été borné dans d'étroites limites, car nous savons bien aujourd'hui que les remontrances n'ont pas été supprimées par la déclaration du 24 février 1673. En échange de cette contrepartie majeure (elle va empoisonner les relations entre le pouvoir royal et le parlement tout au long du siècle des Lumières), Philippe d'Orléans disposait de toute la liberté pour mettre en place « sa » polysynodie...

La grande intelligence politique et tactique du Régent, lui qui ne dispose pas de l'autorité naturelle d'un monarque, de son pouvoir d'incarnation, de sa puissance sacrée (Louis XV ne sera sacré que le 25 octobre 1722), se mesure alors, dès cet instant, par sa capacité à prendre en compte les forces et les intérêts particuliers qui se pressent, avec avidité, dans les allées du pouvoir. C'est ainsi que, dans la composition des conseils, il parvient à créer un presque parfait équilibre entre « amis » et « ennemis », entre les différents partis de la fin de règne, entre noblesse de robe et noblesse d'épée, entre les impératifs du rang et les exigences de compétence. Philippe d'Orléans s'est imposé de distribuer des portefeuilles à ses principaux ennemis. C'était là le meilleur et le plus habile moyen de les contrôler et d'empêcher toute dissidence frondeuse, puisque l'ombre des « guerres domestiques » de la Fronde (1648-1652) se projette sur ces premières années de Louis XV enfant roi : le poids du passé ne cesse en effet de grever cette Régence, comme l'illustre la hantise permanente de Philippe d'Orléans de voir se nouer une alliance entre les cours souveraines et le « parti espagnol », avatar du couple « fronde parlementaire » et « fronde aristocratique ». En associant et, par là même, en neutralisant, à la tête de l'État, les différentes forces en présence, le Régent a pu renforcer sa position d'arbitre. En fin politique, il a su, en somme, fabriquer du consensus en produisant un équilibre entre la robe et l'épée. Quitte à le rompre quand la haute noblesse s'opposa à l'audacieuse expérience de Law et à sa politique étrangère pacifiante et anglophile : ce fut là la raison principale de la dissolution de la plupart des conseils.

On voit bien aussi que la noblesse d'épée n'a nullement accaparé tous les postes du pouvoir : les responsabilités les plus techniques, en définitive stratégiques pour la préparation des réformes, furent réservées à des spécialistes, des maîtres des requêtes et à des conseillers d'État, qui possédaient une solide expérience de gestion administrative. Ce qui devrait renvoyer aux oubliettes de l'histoire l'idée que la polysynodie fut un gouvernement d'ignares et d'incompétents. C'est en fait tout le contraire qui

PRÉFACE

apparaît ici. Et, du reste, Alexandre Dupilet remet en question d'autres lieux communs : le Régent n'a nullement été pris au dépourvu par la mort de Louis XIV ; la transition s'est faite « en douceur », sans soubresauts, parce que le Régent a eu l'intelligence de s'appuyer sur les cadres administratifs existants (les ministres passent, les bureaux restent) ; le « travail du roi » ou la « liasse », ce tête-à-tête au sommet de l'État entre le prince et un ministre, a été maintenu.

Au total, le bilan de la polysynodie fut bien moins désastreux qu'on ne l'a écrit jusqu'à présent : ce qui domine dans toutes les analyses, c'est la rigueur et l'efficacité, notamment dans la gestion drastique des finances, la réorganisation administrative, le contrôle des troupes et de la population, le remaniement de l'administration des eaux et forêts. Et il y eut de véritables innovations : le Conseil de commerce, qui devint un véritable ministère en 1715, fonctionnant sur un pied d'égalité avec les autres assemblées (il n'était jusqu'alors qu'un adjutant du Contrôle général des finances). Autre innovation majeure : le Conseil du dedans, car pour la première fois, l'administration intérieure du royaume était considérée comme un département ministériel à part entière, préfigurant le ministère de l'Intérieur (qui fut créé en 1791).

Dans un sens « wébérien », les mesures prises au temps de la polysynodie ont contribué à approfondir le processus de rationalisation de l'administration entamé sous Louis XIV et qui se poursuivra au temps de Louis XV et de Louis XVI : répartition des tâches par compétences, stabilité des équipes administratives (qui échappent ainsi à l'arbitraire de la faveur ou à la chute d'un ministre), respect de procédures strictes. Tous ces éléments marquent un progrès incontestable dans l'histoire de la culture administrative, et une étape importante aussi dans la « mémoire de l'État », notamment par la constitution de dépôts d'archives, en particulier aux finances, à la guerre et aux Affaires étrangères.

Au total, c'est un roi gestionnaire qui se substitue ici au roi de guerre. La polysynodie, comme l'a écrit Emmanuel Le Roy Ladurie, est « la transition conservatrice de l'absolutisme ». Alexandre Dupilet le confirme : « le Régent ne vise pas à transformer le régime mais à l'adapter, à l'aménager par petites touches, afin de conserver intactes les structures fondamentales. La polysynodie ne doit en aucun cas être considérée comme une tentative de « modération » de l'absolutisme, comme l'expression d'une volonté libérale ». S'il s'agissait bien de réformer, le but principal était de renforcer le pouvoir royal et, en définitive, d'assurer la pérennité de la monarchie absolue.

D'autant que le Régent, « grand prince, prince incomparable » (c'est ainsi que le qualifie Jean Buvat dans son Journal), est resté, en toutes circonstances, au-delà de la traditionnelle distinction entre « Régence libérale » (1715-1717) et « Régence autoritaire » (à partir de 1718), le maître absolu du jeu. Écoutons encore Alexandre Dupilet : « l'autorité de Philippe d'Orléans est pleine et entière. Il concentre un grand nombre de prérogatives essentielles {...}. Ce n'est pas de lui que tout procède, mais il est le cœur, la clef de voûte du système administratif. Il

PRÉFACE

délègue aux conseils les tâches purement administratives, n'hésite pas à écarter le Conseil de Régence de certaines décisions sur la pratique de la liasse {...}. Le Régent concentrait entre ses mains l'essentiel du pouvoir en 1715 et ne s'en cachait pas ». Du reste, la dissolution de la polysynodie, précipitée par l'opposition « aristocratique » à la politique du Régent c'est-à-dire à l'absolutisme qu'il incarne, marque l'éviction de la noblesse en tant que corps politique du débat national. Et ce, jusqu'à la veille de la Révolution.

Ainsi restituée pour la première fois dans toute sa richesse et sa complexité, son inventivité et son éclat, cette « Régence absolue », accompagnée d'un précieux « Dictionnaire de la polysynodie », apporte et constitue, on le voit, une contribution majeure et précieuse à une meilleure connaissance du fonctionnement « vrai » des institutions de la monarchie d'Ancien Régime et à l'intelligence politique de l'ancienne royauté, en ces années décisives où, entre deux époques phares (le Siècle de Louis XIV et le siècle des Lumières), elle va entamer son long déclin.

JOËL CORNETTE,
novembre 2010



Le Conseil de Régence établi par la prudence et la sagesse de Monseigneur le duc d'Orléans
(BNF, Estampes, Qb1 1715).



Établissement de plusieurs conseils pour la direction des affaires du royaume
 (BNF, Estampes, Qb1, 1715).

INTRODUCTION

Les représentations des Conseils de gouvernement sous l'Ancien Régime sont peu nombreuses et la régence de Philippe d'Orléans n'échappe pas à la règle. On dispose néanmoins pour cette période d'une estampe anonyme datée de 1715 et intitulée « Le Conseil de Régence établi par la prudence et la sagesse de Monseigneur le duc d'Orléans ». À cette gravure, il convient d'en ajouter une autre, qui relève également de l'iconographie officielle et fut, selon toute vraisemblance, commandée par le pouvoir à l'occasion de la mise en place des conseils particuliers devant assister le Conseil de Régence dans la direction du royaume. Le 2 septembre 1715, lors de la séance du Parlement qui consacra Philippe d'Orléans régent, ce dernier proposa en effet de créer plusieurs conseils particuliers pour aider dans sa tâche le Conseil de Régence. Il évoqua ainsi la création des Conseils des affaires étrangères, de la guerre, de la marine, de finances et du dedans¹. Placés à la tête des départements ministériels, les conseils devaient remplacer les secrétaires d'État et le contrôleur général des finances. À partir de décembre 1715, ce dispositif fut complété par un Conseil de commerce. Ce gouvernement est passé à la postérité sous le nom de polysynodie², nom qui lui a été donné par l'abbé de Saint-Pierre peu avant sa suppression en 1718. L'estampe sur laquelle figurent ces instances se divise en quatre scènes, chacune d'entre elles représentant un ou plusieurs conseils, suivies de la liste des membres.

Ces représentations sont de piètre qualité. Les conseillers, qu'ils soient du Conseil de Régence ou des conseils particuliers, présentent tous la même physiologie, de sorte qu'il est impossible de mettre un nom sur les visages. Seul Philippe d'Orléans, ceint de l'ordre du Saint-Esprit et qui fait le geste d'ordonner, est aisément identifiable. Ces estampes ne présentent qu'un faible intérêt pour qui voudrait comprendre comment se tenaient et se déroulaient le Conseil de Régence et ses satellites. Leur valeur documentaire ne résiste pas à une confrontation avec d'autres documents, tels que les mémoires de l'époque ou les procès-verbaux des délibérations des différents conseils. Sur la gravure représentant le Conseil de Régence, Philippe d'Orléans est entouré de treize conseillers, dont l'un, que l'on devine être le secrétaire du Conseil, prend en note les délibérations

1. Le terme de « conseil » sera orthographié avec une majuscule quand il désignera précisément un des conseils de la polysynodie.

2. Le terme de « polysynodie » sera orthographié sans majuscule.

INTRODUCTION

de l'assemblée. Avec le Régent, il est le seul personnage de la scène se tenant assis à la table qui occupe l'arrière-plan de l'image. Or, en 1715, le Conseil de Régence se composait de douze membres, le Régent et le secrétaire du Conseil compris, et chaque conseiller prenait place selon un ordre protocolaire strictement établi autour de la vaste table du Conseil. En l'absence du roi, trop jeune pour présider le Conseil de Régence, Louis XV étant alors âgé de cinq ans, le monarque était représenté par un fauteuil laissé vide au bout de la table, que l'auteur de l'estampe a omis de représenter.

Les approximations sont tout aussi nombreuses dans la seconde gravure. Les membres des conseils particuliers délibéraient également assis autour d'une table. Le président se tenait assis en bout de table et non debout, comme pourraient le laisser croire certaines illustrations. À la différence de ce qui est ici suggéré, les Conseils de la guerre et des affaires étrangères formaient deux entités bien distinctes, qui se réunissaient dans des salles et à des jours et heures différents.

Ces représentations ne sont pourtant pas sans intérêt. Il semblerait que plus qu'à représenter la réalité, on ait cherché ici à restituer l'atmosphère dans laquelle se déroulaient les conseils. Le moins que l'on puisse dire est que celle-ci, en particulier pour les conseils particuliers, n'était pas solennelle. Les conseillers sont représentés en ordre dispersé, ne respectant aucun protocole. Le principe de symétrie, qui s'impose en général pour représenter l'ordre et la rigueur, n'est pas utilisé. L'ambiance est dissipée. Tandis que l'un des conseillers tente d'intéresser l'auditoire à son rapport, ses collègues se montrent peu attentifs : certains conseillers discutent entre eux, par petits groupes, d'autres peinent visiblement à s'intéresser à l'affaire qui leur est présentée. Il règne dans les conseils un joyeux désordre que ne viennent pas démentir les sourires hilares des acteurs de ces saynètes. C'est évident : nous ne sommes plus ici au Grand Siècle, en train d'assister à un Conseil de gouvernement que Louis XIV aurait présidé avec autorité mais bien sous la régence de Philippe d'Orléans. L'impression ainsi donnée n'était sans doute pas volontaire mais force est de constater que ces représentations correspondent bien aux images d'Épinal qui viennent à l'esprit lorsqu'on évoque le temps de cette période de la Régence. À l'atmosphère empesée de la fin du règne du Grand Roi succède une époque frivole, moins corsetée par les contraintes de l'étiquette, aux mœurs plus libres, voire dissolues. Une fois le portrait de Louis XIV décroché et rangé, comme Watteau se plaît à le peindre dans *L'Enseigne de Gersaint*, la fête peut commencer.

Surtout, ces estampes constituent un raccourci saisissant de la trace laissée dans l'historiographie française par la polysynodie. Les conseillers semblent assister en dilettantes aux séances, peu concernés par les affaires qui y sont discutées. Dans ces conditions, le royaume ne peut être convenablement et efficacement gouverné. C'est peu ou prou l'une des images dominantes de la polysynodie dans l'historiographie. Dans *Le Conseil du roi sous Louis XV*, ouvrage devenu classique, Michel Antoine estime que la polysynodie « engendra désordre, confusion, impuissance et par conséquent, mécontentement » et que le fonctionnement du gouvernement était devenu anarchique¹. La présentation qu'en donne Roland

1. Michel Antoine, *Le Conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Paris, Genève, Droz, 1970, p. 99.

INTRODUCTION

Mousnier dans son livre sur *Les Institutions de la France sous la monarchie absolue* se passe de tout commentaire. Il juge ainsi que « la collégialité est la définition de l'impuissance », que les conseillers étaient des « incapables » ou des « trublions »¹. Plus près de nous, dans une étude synthétique portant sur les origines et l'organisation générale de la polysynodie, Jean-Louis Harouel souligne également que « désordre et inefficacité » régnaient au sein des conseils, propos repris par Bernard Barbiche dans son manuel sur les institutions de l'époque moderne². La courte existence de la polysynodie plaide en ce sens : créée en 1715, elle fut supprimée trois ans plus tard par Philippe d'Orléans, qui décida de nommer de nouveaux secrétaires d'État en remplacement des conseils.

Ce tableau se doit néanmoins d'être discuté pour la simple raison que la polysynodie n'a jusqu'ici pas suscité un grand intérêt. Cette lacune historiographique est à l'image de l'ensemble de la période de la Régence qui, jusqu'à la récente thèse de Laurent Lemarchand³, n'avait guère fait l'objet d'une étude digne de ce nom depuis l'ouvrage d'Henri Leclercq, *Histoire de la Régence pendant la minorité de Louis XV*, monument de l'histoire positiviste, datant de 1921⁴. Certaines réalisations du régime, comme le système de Law, ont bénéficié d'une plus grande attention, mais la Régence ne constitue dans ces travaux qu'un arrière-fond et n'est pas prise en considération en tant que telle⁵. Les biographies de Jean Meyer et de Jean-Christian Petitfils tracent de nouvelles perspectives mais elles restent fort logiquement centrées sur le Régent⁶. Un article d'Emmanuel Le Roy Ladurie, publié dans la revue *French Studies* en 1984, a considérablement renouvelé les jugements portés sur la politique étrangère du Régent et sur ses réformes, mais, faute de recherches inédites, les conclusions en restent au stade des hypothèses⁷. Dans un essai d'histoire comparée sur les régences en Europe, André Corvisier ne consacre que quelques pages à la régence de Philippe d'Orléans, qu'il peine d'ailleurs à confronter aux autres modèles, la qualifiant de régence exceptionnelle⁸. Quant au dernier ouvrage général sur cette période, *Le Régent entre fable et histoire*, comme son titre l'indique, il porte sur les représentations de Philippe d'Orléans dans la littérature, l'iconographie ou les mémoires historiques⁹. Certaines études enfin traitent de la Régence du point de vue de la province. C'est notamment le cas du livre de Joël Cornette, *Le Marquis et le Régent. Une conspiration bretonne à l'aube des Lumières*, qui revient sur la conspiration de Pontcallec et éclaire, d'un jour nouveau, les pratiques autoritaires du Régent¹⁰. Mais, faute de sources, ces ouvrages sont peu nombreux, la plupart des archives sur la Régence, conservées en province, ayant été détruites.

1. Roland Mousnier, *Les Institutions de la France sous la monarchie absolue*, t. II, *Les Organes de l'État et la société*, Paris, P.U.F., 1980, p. 162.

2. Jean-Louis Harouel « La Polysynodie », dans Simone Goyard-Fabre (études réunies par), *L'État moderne, 1715-1848*, Paris, Vrin, 1999, p. 46 ; Bernard Barbiche, *Les Institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, P.U.F., 1999, p. 277.

3. Laurent Lemarchand, *La Monarchie absolue entre deux âges : épreuves, expériences et réalisations de la Régence (1715-1723)*, thèse de l'Université de Rouen, 2007, 2 vol.

4. Dom H. Leclercq, *Histoire de la régence pendant la minorité de Louis XV*, Paris, Champion, 1921, 3 vol.

5. Edgar Faure, *Le Système de Law*, Paris, Gallimard, 1977.

6. Jean-Christian Petitfils, *Le Régent*, Paris, Fayard, 1986 ; Jean Meyer, *Le Régent*, Paris, Ramsay, 1985.

7. Emmanuel Le Roy Ladurie, « Réflexions sur la Régence », *French Studies*, n° 3, vol. 38, juillet 1984, p. 286-305.

8. André Corvisier, *Les Régences en Europe*, Paris, P.U.F., 2002, p. 169-182.

9. Denis Reynaud, Chantal Thomas (dir.), *Le Régent, entre fable et histoire*, Paris, C.N.R.S., 2003.

10. Joël Cornette, *Le Marquis et le Régent. Une conspiration bretonne à l'aube des Lumières*, Paris, Tallandier, 2008. Laurent Lemarchand aborde également la Régence en Province, en se concentrant notamment sur la Provence.

INTRODUCTION

Peu de travaux universitaires appréhendent donc la Régence comme un objet spécifique. Elle est au mieux le cadre d'un chapitre dans une étude traitant d'une période plus vaste.

Le constat vaut également pour la polysynodie. Ce mode de gouvernement n'est pas inconnu mais les conseils n'ont jamais été étudiés en profondeur. Voilà près de quarante ans, Michel Antoine a livré une étude solidement documentée qui reste aujourd'hui la meilleure synthèse sur la polysynodie. Néanmoins, il ne s'agit que d'un préambule à sa thèse d'État qui porte sur le Conseil du roi sous Louis XV. Aussi, le dernier travail d'ensemble spécifiquement consacré à la polysynodie est-il encore plus ancien puisqu'il s'agit de la thèse de droit de Maurice Benoît publiée en 1928¹. Cet ouvrage a le mérite de dresser un bilan du gouvernement par conseils et d'établir l'inventaire des mesures prises par les assemblées. Plus qu'une véritable réflexion sur la polysynodie, il s'agit d'une juxtaposition d'études sur chaque conseil, sans véritable tentative de comparaison des pratiques propres à chacune de ces instances. Des reproches similaires peuvent être adressés aux monographies, plus ou moins récentes, consacrées spécifiquement à des conseils particuliers². Focalisées sur une seule assemblée, elles insistent que tous les conseils fonctionnaient de la même manière et ne permettent pas d'apprécier les différences, l'originalité de l'organisation du conseil choisi. En outre, elles sont essentiellement axées sur les réformes mises en œuvre par l'assemblée.

Il existe plusieurs raisons à cette lacune historiographique. La première a déjà été évoquée et découle d'une vision téléologique de l'histoire. La polysynodie ayant été supprimée piteusement au bout de trois ans d'existence, elle apparaît comme une expérience ratée, sans lendemain et peu digne d'intérêt. Aussi est-il d'usage dans les études portant sur l'histoire des institutions de n'y consacrer que quelques pages, en se limitant à citer les noms des conseils et de leurs principaux acteurs avant de livrer des jugements définitifs sur son fonctionnement.

Une autre raison est la mauvaise réputation du Régent, dont la polysynodie est longtemps restée tributaire. La mémoire de Philippe d'Orléans est loin d'être univoque. Au gré des multiples biographies qui lui ont été consacrées, il incarne le bel esprit, l'opportunisme politique mais aussi l'athéisme, la licence et l'amoralité. La légende noire a donné sa couleur au destin posthume du Régent et plus généralement de la Régence. Philippe d'Orléans est souvent dépeint sous les traits d'un empoisonneur ou d'un père incestueux. Dans son manuel d'histoire à l'usage des écoles primaires, Ernest Lavisse ne s'embarrasse guère de détails : « Pendant la minorité de Louis XV, la France est gouvernée par le duc d'Orléans (1715-1723), qui a pour principal conseiller Dubois, puis le duc de Bourbon (1723-1726). Ces trois personnages sont célèbres surtout par leurs vices »³. Les portraits sont biaisés par des considérations morales, y compris dans des ouvrages

1. Maurice Benoît, *La Polysynodie. Étude sur l'organisation des conseils sous la Régence*, Paris, Au commerce des idées, 1928.

2. Albert Esslinger, *Le Conseil particulier des finances à l'époque de la polysynodie (1715-1718)*, Paris, H. Jouve, 1908 ; Valérie Marchal, « Les affaires du dedans du royaume pendant la polysynodie, 1715-1718 », *Positions des thèses de l'École des chartes*, 1996, p. 225-236.

3. Ernest Lavisse, *Histoire pour les Écoles primaires et Classes élémentaires des Lycées et Collèges. Programme de 1882*, Paris, Colin, 1887, p. 144. Citation dans Denis Reynaud, Chantal Thomas (dir.), *Le Régent... , op. cit.*, p. 241.

INTRODUCTION

qui se définissent comme objectifs et impartiaux¹. La biographie composée par Jean-Baptiste Capefigue, éditée en 1838, débute par un reproche implicite de l'auteur aux historiens qui l'ont précédé. Capefigue y rappelle que l'on doit voir dans la Régence « autre chose que des tableaux licencieux et des scènes d'orgie »². Mais quelques pages plus loin, les portraits physique et psychologique du duc d'Orléans n'échappent pas aux traditionnels lieux communs, qui ne sont pas si éloignés des attaques lancées par les *Philippiques*. Le Régent est accusé de « chercher dans des émotions vulgaires à se distraire de la vie qui pèse surtout au cœur rassasié ». Et si Capefigue le blanchit des accusations d'inceste, il ne manque pas de rappeler que « c'est le châtiment de ceux qui s'affranchissent des convenances, qui prêchent et affichent l'immoralité dans la vie »³.

Dans la plupart des ouvrages, ces vices supposés du Régent ne se limitent pas au strict cadre de la vie privée, ils contaminent son action politique et lui soufflent des décisions néfastes à la bonne marche du royaume. Pervers dans les alcôves, Philippe est nécessairement machiavélique au pouvoir. La création de la polysynodie n'est qu'une manifestation de ces penchants. Pierre Édouard Lémontey reconnaît qu'en matière politique, l'habileté du Régent n'est plus à démontrer et qu'il sait gagner « par d'adroites insinuations ceux qu'il n'[a] pas achetés »⁴. Et l'auteur de détailler les négociations qui précédèrent la séance du 2 septembre 1715 et permirent à Philippe d'Orléans de s'attacher la bienveillance intéressée de la plupart de ses ennemis en leur proposant des postes au sein du gouvernement. La polysynodie est ainsi présentée comme un instrument visant à contenter et apaiser les Grands. Plus proche de nous, Michel Antoine livre une interprétation à peine différente, estimant que « la polysynodie ne servit que de voile pour masquer un comportement foncièrement et totalement autoritaire. Cette précaution même devint inutile. [...] Il n'avait plus besoin de ce paravent pour mener le royaume à sa guise »⁵. Ce système aurait donc eu pour unique objectif de satisfaire les nobles dont Philippe avait besoin pour installer la régence. Mais une fois son pouvoir établi, il se débarrassa des gêneurs susceptibles de le contester. Aussi, la polysynodie était-elle conçue de telle manière qu'elle ne pouvait qu'échouer, issue que le Régent avait programmé dès 1715 et qui lui permit de gouverner le royaume comme il le souhaitait.

Une dernière raison, plus déterminante encore que celles déjà abordées, a pu détourner de l'étude de la polysynodie et de la Régence. Dans l'historiographie française, les termes d'Ancien Régime, de monarchie absolue et d'absolutisme ont été abondamment utilisés sans nuance pour désigner une longue période de l'histoire de notre pays qui commencerait avec François I^{er} pour s'achever avec la Révolution⁶. Plus couramment, ces expressions, et en particulier les deux dernières, sont étroitement associées au règne de Louis XIV, qui érige la monarchie

1. Voir par exemple : Ernest Lavisse, *Louis XIV*, Paris, Tallandier, 1978 ; ou encore les multiples éditions du Malet-Isaac. Même les portraits plus flatteurs n'échappent pas à l'inventaire insistant des débauches : Maurice Soulié, *Autour du Régent*, Paris, Payot, 1933.

2. Jean-Baptiste Capefigue, *Philippe d'Orléans, Régent de France*, Paris, Dufey, 1838, t. I, p. XI.

3. *Ibid.*, p. 26-30.

4. Pierre Édouard Lémontey, *Histoire de la Régence*, t. I, Paris, Paulin, p. 27-30.

5. Michel Antoine, *Le Conseil du Roi...*, *op. cit.*, p. 100.

6. Ainsi, dans son *Dictionnaire du Grand Siècle*, François Bluche définit la monarchie absolue « comme une forme et un style de pouvoir liés étroitement à l'histoire de France de 1515 à 1789 ». François Bluche (dir.), *Dictionnaire du Grand Siècle*, Paris, Fayard, p. 1048.

INTRODUCTION

absolue en modèle. Cette vision découle de la fracture provoquée par la Révolution française qui a conduit à rejeter l'histoire de l'Ancien Régime dans un vaste ensemble où s'entassent pêle-mêle les anciennes institutions politiques désignées par l'étiquette commode d'absolutisme, terme souvent employé sans souci de définition¹. Aussi, est-il d'usage de considérer la polysynodie comme une expérience incongrue et donc sans intérêt, voire une anomalie dans l'histoire des institutions gouvernementales d'Ancien Régime. Parenthèse accidentelle dans le temps long de la monarchie, elle peine à se constituer en objet d'histoire.

Depuis une vingtaine d'années, l'historiographie française a appelé de ses vœux un profond renouvellement des recherches sur la Régence qui, à l'exception de la thèse de Laurent Lemarchand, se fait encore attendre². Telle est la principale ambition de ce livre : combler en partie cette lacune et étudier la polysynodie pour elle-même, en faisant abstraction des considérations téléologiques, en discutant les raisons qui ont poussé Philippe d'Orléans à appliquer cette réforme, en tentant de pénétrer au sein même des conseils. Il s'agit donc ici de rendre compte d'une expérience politique, d'en démonter la mécanique, d'en dessiner l'anatomie. Alors que l'histoire de l'État, autrement dit du gouvernement et de l'administration, est souvent abordée sous un angle juridique à travers l'examen de textes normatifs, nous suivrons dans leur quotidien les tâches remplies par les acteurs de la polysynodie, du Régent au simple commis. En quoi consistait le travail des hommes d'État, comment se déroulait l'expédition des affaires, comment s'organisait la répartition des tâches ? Ces questions très simples n'ont été que peu abordées pour l'Ancien Régime³. Les études sur le pouvoir politique ont privilégié les biographies des hommes d'État, les réflexions sur les fondements doctrinaux de la monarchie absolue⁴ ou encore les recherches sur l'image des souverains⁵. En revanche, l'exercice du pouvoir politique au sommet de l'État, autrement dit l'étude des pratiques gouvernementales et administratives, a été négligé. C'est donc toute la vie quotidienne des conseils et des administrations qui leur sont subordonnées qui doit être ici décrite, du déroulement des séances à l'application des décisions. Notre attention se portera sur les compétences précises des différents conseils. Quelle était la nature des dossiers examinés ? À quels types d'affaires consacraient-ils l'essentiel de leur temps ? Suivre pas à pas, à travers les dédales administratifs, tel ou tel dossier, en montrer le cheminement au sein des conseils concernés, comprendre comment s'articulait le travail entre les bureaux, les conseils particuliers, le Conseil de Régence et Philippe d'Orléans, évoquer les relations des conseils avec les autorités provinciales constitueront nos principales préoccupations, sans pour autant éluder des questions plus classiques. Il est ainsi nécessaire de revenir sur la composition des conseils et de dresser un bilan de leur activité.

1. Sur les problèmes posés par l'usage du terme d'absolutisme, voir : Fanny Cosandey, Robert Descimon, *L'Absolutisme. Histoire et historiographie*, Paris, Le Seuil, 2002.

2. Jean Meyer, *Le Régent*, op. cit., 1985 ; Emmanuel Le Roy Ladurie, art. cit.

3. Thierry Sarmant, Mathieu Stoll, *Régner et gouverner. Louis XIV et ses ministres*, Paris, Perrin, 2010.

4. Voir notamment : Alain Guéry, Robert Descimon, « Un État des temps modernes ? », dans Jacques Le Goff (dir.), *L'État et les pouvoirs*, Paris, Seuil, 1989.

5. Par exemple : Joël Cornette, *Le Roi de guerre : essai sur la souveraineté dans la France du Grand Siècle*, Paris, Payot, 1993.

INTRODUCTION

Si la reconstitution du fonctionnement de la polysynodie constitue le principal enjeu de ce livre, l'étude des institutions conduit à dépasser le strict cadre du gouvernement par conseils pour s'interroger sur les diverses formes que peut prendre le gouvernement de la monarchie absolue et renouer avec les interrogations qui se trouvent à l'arrière-plan de toute étude sur la Régence. La polysynodie constitue-t-elle une rupture avec le gouvernement de Louis XIV ?

Le gouvernement par conseils marqua le retour de la haute noblesse au pouvoir et l'affaiblissement des secrétaires d'État, rouage essentiel du gouvernement louis-quatorzien. Durant le règne du Roi Soleil, les secrétaires d'État et le contrôleur général des finances s'imposèrent au premier rang du gouvernement, le chancelier perdant de son importance. Autrefois confinés à l'ouverture des dépêches et à la lecture des rapports envoyés à la cour, ils préparaient le travail du souverain et le conseillaient. On les retrouvait également à la tête des grands départements : Affaires étrangères, Guerre, Maison du roi, Marine et affaires de la Religion prétendue réformée. Néanmoins, choisis exclusivement dans la robe, ils étaient étroitement contrôlés par le roi, leur carrière et leur fortune ne tenant qu'à son bon vouloir. Écartée du Conseil d'En Haut et des fonctions de secrétaires d'État, la noblesse d'épée avait à cette époque perdu une partie de son influence politique.

Le système louis-quatorzien, qui privilégiait la technicité et la spécialisation, peut être qualifié de ministériel : les principaux collaborateurs du roi étaient des ministres qui détenaient une part non négligeable du pouvoir gouvernemental¹. Ce mode de gouvernement présente une particularité essentielle : il n'établit pas de distinction nette entre le champ politique et le champ administratif. Les deux sont intrinsèquement liés dans la personne du ministre ou du secrétaire d'État qui est à la tête d'une administration spécialisée et membre du gouvernement.

La mise en place de la polysynodie suggère *a priori* que le gouvernement de Philippe d'Orléans rompit avec le système ministériel. Les Conseils de gouvernement furent, comme il était de coutume en temps de régence, remplacés par un unique Conseil de Régence. Les ministres de Louis XIV ne furent pas tous écartés de la scène politique. Toutefois, même si certains secrétaires d'État furent ménagés, ils n'intervinrent plus dans le processus de décision et furent cantonnés dans leur seule fonction d'expéditionnaires des actes royaux. Les conseils furent créés pour pallier cette carence et composés de nobles qui, tenus à l'écart des affaires depuis un demi-siècle, n'avaient pour seul bagage que les responsabilités exercées dans le cadre de leurs offices et guère d'expérience administrative. Peut-on pour autant affirmer que la polysynodie constitua une véritable alternative au système ministériel ?

Au-delà du mode de gouvernement, l'examen du fonctionnement de la polysynodie permet également de renouer avec la question de l'exercice du pouvoir dans une monarchie qualifiée d'absolue avec toutes les limites que ce terme comporte. Les régences constituent un temps particulier de la monarchie et les gouvernements en place ne répondent pas exactement à la définition donnée en 1576 par

1. Sur toutes ces questions, voir : Thierry Sarmant, Mathieu Stoll, *op. cit.*

INTRODUCTION

Jean Bodin d'un gouvernement absolutiste, à savoir une souveraineté législative sans partage, souvent interprétée comme la possibilité que détient le roi de diriger un État selon son plaisir et dans la limite des lois fondamentales. Comme le suggère André Corvisier, une régence se caractérise par une délégation de pouvoir et se traduit par une fragilisation de l'autorité royale¹. Cette situation est souvent exploitée par les groupes qui aspirent à participer plus activement au gouvernement du pays. Les tensions avec la noblesse sous les régences de Marie de Médicis et Anne d'Autriche en témoignent. Les deux reines ont été obligées de composer avec ces aléas. Pour autant, les mécanismes du pouvoir n'en ont pas été fondamentalement modifiés, toutes deux ayant exercé, autant que faire se pouvait, la souveraineté royale.

En revanche, la régence de Philippe d'Orléans s'accompagne d'innovations institutionnelles. L'autorité politique n'est, semble-t-il, pas exclusivement entre les mains du Régent. On peut concevoir que cette réforme ait eu pour principal objectif de prévenir quelques révoltes nobiliaires, courantes en période de régence. Mais le système des conseils, qui, nous le verrons, était dans l'air du temps, ne peut-il également se concevoir comme une véritable tentative de modération de la monarchie absolue, comme une proposition, peut-être involontaire ou inconsciente, d'un autre modèle de gouvernement qui, loin d'être en retard sur le mouvement des idées, l'anticiperait² ? Il est d'usage de diviser la régence de Philippe d'Orléans en deux périodes³. La première qui se confond avec la durée d'existence de la polysynodie est qualifiée de « libérale », Philippe d'Orléans exerçant le pouvoir de concert avec la haute noblesse et le Parlement de Paris. La seconde, qui couvre les années 1718-1723, est dite autoritaire : durant l'été 1718, qui inaugure cette nouvelle phase de la Régence, Philippe d'Orléans reprend en main les rênes du pouvoir ; il supprime la polysynodie, rétablit les principes du gouvernement louis-quatorzien en nommant des secrétaires d'État et met au pas le Parlement de Paris. Dans cette perspective, doit-on considérer la polysynodie comme la manifestation passagère d'un affaiblissement, ou tout du moins une inflexion, de l'absolutisme avant que la Régence autoritaire renoue avec les dogmes du régime louis-quatorzien ? À moins que la polysynodie ne soit, comme le suggère la formule éclairante d'Emmanuel Le Roy Ladurie, un instrument de « transition conservatrice de l'absolutisme ».

Selon Emmanuel Le Roy Ladurie, le dessein de Philippe d'Orléans n'était pas de bouleverser le régime, mais de le sauvegarder, de le « conserver », de le sortir des difficultés dans lesquelles l'avait plongé la fin du règne de Louis XIV afin de remettre à son neveu un pouvoir royal qui n'aurait rien perdu de sa nature absolutiste. En somme, loin d'avoir connu une phase « libérale » puis une période « autoritaire », la Régence aurait surtout été « absolue ». Pour étayer cette intuition, Emmanuel Le Roy Ladurie évoque le système de Law ou les nouvelles

1. André Corvisier, *Les Régences en Europe, op. cit.*, p. 5.

2. Sur la catégorie politique de modération, voir : Ran Halévi, « La modération à l'épreuve de l'absolutisme. De l'Ancien Régime à la Révolution française », *Le Débat*, n° 109, mars-avril 2000, p. 73-98.

3. Voir par exemple, Emmanuel Le Roy Ladurie, Jean-François Fitou (collab.), *Saint-Simon et le système de la cour*, Paris, Fayard, 1997. Cette opposition est néanmoins discutée par certains historiens de la Régence (ex : Jean Meyer, *Le Régent, op. cit.*). Pour une analyse historiographique de la dichotomie Régence libérale/Régence autoritaire, voir : Laurent Lemarchand, *op. cit.*, notamment chap. 3.

INTRODUCTION

alliances de la Régence, mais fait peu de cas des conseils. Il est donc opportun de vérifier cette idée en prenant pour socle de réflexion la polysynodie. Ainsi, à la croisée de l'histoire politique et administrative et au-delà de la compréhension du fonctionnement du gouvernement par conseils, cette étude se veut également une invitation à la réflexion sur la nature du pouvoir politique dans l'État moderne.

