



Annales historiques de la Révolution française

356 | avril-juin 2009
Varia

Retour sur les origines financières de la Révolution française

Marie-Laure Legay, Joël Félix et Eugene White



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/10637>

DOI : 10.4000/ahrf.10637

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2009

Pagination : 183-201

ISBN : 978-2-200-92558-1

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Marie-Laure Legay, Joël Félix et Eugene White, « Retour sur les origines financières de la Révolution française », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 356 | avril-juin 2009, mis en ligne le 01 juin 2012, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/10637> ; DOI : 10.4000/ahrf.10637

RETOUR SUR LES ORIGINES FINANCIÈRES DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

Marie-Laure LEGAY
Joël FÉLIX
Eugene WHITE



Les débats sur les origines financières de la Révolution française ont commencé dans les années 1970, il y a plus de trente ans. Bien des pistes ont été défrichées, qui appréciant l'ampleur du déficit, qui les incohérences du budget, qui la structure fiscale, le poids des officiers, le resserrement du marché international du crédit... Cependant, ces analyses sont segmentées et il n'existe pas de synthèse faisant le lien définitif entre les éléments constitutifs des finances publiques. Certes, les finances ne forment plus « le champ de mines » de l'historiographie française, dénoncé par Peter Mathias et Patrick O'Brien en 1976¹, mais nous ne disposons pas d'essai d'interprétation globale pour le XVIII^e siècle. Les travaux précurseurs de John F. Boshier² (1970) et de Michel Morineau³ (1979), le premier analysant les réformes de l'administration financière, le second l'évolution de la structure budgétaire au XVIII^e siècle, laissent de côté bien des éléments d'appréciation. Les travaux plus récents de

(1) Peter MATHIAS et Patrick O'BRIEN, « Taxation in Britain and France, 1715-1810. A comparison of the social and economic incidence of taxes collected for the central governments », *Journal of European Economic History*, t. 5, 1976, p. 601-650.

(2) John F. BOSHER, *French Finances 1770-1795. From Business to Bureaucracy*, Cambridge, 1970.

(3) Michel MORINEAU, « Budgets de l'état et gestion des finances royales en France au dix-huitième siècle », *Revue Historique*, CCLXIV/2, 1980, p. 269-336. Communication présentée pour la première fois en 1979.

Eugene N. White⁴ (1989) portent également sur l'administration et le budget, mais rien n'est dit sur les relations financières entre l'administration centrale et le reste du pays, comme si tout se jouait à Paris. Cette carence est dommageable car on est incapable aujourd'hui de saisir dans leur globalité les tenants et aboutissants de l'échec des finances royales. Au mieux, les études ont éliminé les fausses pistes : non, la monarchie française n'était pas aveugle et l'étude de sa gestion révèle non seulement une logique, mais une cohérence financière, souligne justement Alain Guéry⁵ ; non, la monarchie n'est pas morte de trop d'impôt, mais « d'une insuffisance d'impôt », écrit pertinemment Gail Bossenga⁶ ; non, la monarchie n'a pas nécessairement failli par trop d'emprunts, expliquent Michel Morineau et Eugene N. White. Néanmoins, à défaut d'explications simplistes, quelles causes exactes retenir ? En gros, on pense que la monarchie aurait trébuché sur trois obstacles : l'ampleur de la dette exigible, pourtant semblable à celle de l'Angleterre au sortir de la guerre d'Indépendance ; la toute puissance de l'intermédiation financière (officiers, financiers, corps d'États, compagnies) formant une aristocratie de premier ordre, et enfin les défauts d'ensemble de la fiscalité, sans rapport suffisant et rationnel avec la richesse nationale. Doit-on insister sur les aspects structurels ou conjoncturels ? Comment se sont-ils combinés dans ces dernières années de l'Ancien Régime ? Quelle place donner aux éléments techniques et doit-on suivre cette tendance lourde de l'historiographie des vingt dernières années qui, tout en réhabilitant les finances de la monarchie (au fond, le royaume aurait été bien géré jusqu'en 1783) rejette la responsabilité de la crise sur le politique. Michel Morineau, par exemple, attribue finalement la détérioration de la situation financière à l'absence de volonté politique, à l'impuissance d'un régime prétendu absolu confronté « à un quarteron de grincheux qui se prenaient pour l'élite de la nation », mais Gail Bossenga, comme Munro Price⁷, insistent de leur côté sur « le désir d'autonomie politique du roi » (une autre façon d'évoquer l'absolutisme) qui voulait gouverner sans consulter les élites. On voit

(4) Eugene N. WHITE, *Journal of Economic History*, vol. XLIX, n° 3, 1989, p. 545-568. Traduction française par Joël Félix, « Y avait-il une solution au dilemme financier de l'Ancien Régime ? », *études et documents* IV, Paris, CHEFF, 1992, p. 61-88.

(5) Alain GUÉRY, « Les finances de la monarchie française sous l'Ancien Régime », *Annales ESC*, vol. 2, 1978, p. 219-235.

(6) Gail BOSSENGA, article « Impôt », dans François FURET et Mona OZOUF (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, 1988, p. 586-595.

(7) Munro PRICE, *Preserving the monarchy. The comte de Vergennes, 1774-1787*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

bien que l'on tombe alors dans des considérations générales et finalement contradictoires. Enfin, il serait illusoire de croire que l'opinion publique, et particulièrement celle des rentiers entrés dans les intérêts de la dette à long terme, n'ait pas influé non seulement sur le débat, mais aussi sur les actions du gouvernement. Globalement, aucune analyse financière ne peut rendre compte de la Révolution isolément des facteurs politiques. D'où la nécessité d'intégrer ces facteurs dans la réflexion, comme le fit Joël Félix⁸ et comme les travaux en cours sur les gestions anciennes, tenant compte des acteurs non centraux de l'État, s'y emploient⁹. Pour faire le point sur ce dossier, nous avons sollicité Eugene N. White, professeur d'économie à l'université Rutgers à New Brunswick dans le New Jersey et Joël Félix, professeur d'histoire moderne à l'université de Reading en Angleterre.

Marie-Laure LEGAY

Marie-Laure LEGAY

À quoi attribuez-vous la banqueroute financière de l'État ?

Eugene WHITE

La question centrale concernant les origines financières de la Révolution est en apparence simple : pourquoi l'État français a-t-il échoué ? Les contemporains du XVIII^e siècle en France ont été particulièrement conscients non seulement du retard de l'État français sur la Grande-Bretagne en matière d'industrialisation, mais aussi de sa faiblesse relative sur le plan financier. Ils ont bien vu qu'il manquait des institutions publiques et privées nécessaires au financement de la croissance économique et des besoins de l'État. Comment la Grande-Bretagne est-elle parvenue à cette miraculeuse combinaison ? L'origine de cet État financier britannique moderne est traditionnellement attribuée à la Glorieuse révolution de 1688¹⁰, bien que des recherches plus récentes¹¹ trouvent des

(8) Joël FÉLIX, *Finances et politique au siècle des Lumières. Le ministère L'Averdy 1763-1768*, Paris, CHEFF, 1999 et « The Financial Origins of the French Revolution » dans Peter CAMPBELL (ed.), *The Origins of the French Revolution*, Houndmills, Palgrave-Macmillan, 2005, p. 35-62.

(9) Marie-Laure LEGAY, *La banqueroute de l'état. La gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution française*, à paraître, Paris, EHESS, 2010 ou 2011.

(10) Douglass C. NORTH and Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment : The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England », *Journal of Economic History*, n° 49, December 1989, p. 803-832.

(11) John BREWER, *The Sinews of Power : War, Money and the English State, 1688-1783*, New York, 1989.



causes plus lointaines. Le défi pour la Grande-Bretagne et la France était de financer l'accroissement exponentiel des dépenses qui ont accompagné les nombreuses guerres des XVII^e et XVIII^e siècles. En comparaison, toutes les dépenses en temps de paix ont été insignifiantes. Les guerres ne pouvaient tout simplement pas être financées par l'augmentation des impôts, puisque le taux d'imposition nécessaire aurait été si élevé qu'il aurait réduit le travail et la production, compromettant par là l'effort de guerre. Le déficit budgétaire aurait dû être financé plutôt par des emprunts à long terme, comme l'ont fait les Britanniques. Les taxes auraient dû être augmentées, mais seulement de manière à ce qu'après la guerre, le gouvernement soit en mesure d'équilibrer son budget, qui aurait alors inclut l'intérêt de la dette et le remboursement échelonné. Les économistes qualifient cette politique fiscale de « lissage des taux d'imposition », car elle ne perturbe pas la capacité de production de l'économie. Mais pour que cette politique fonctionne, il faut un marché où le gouvernement peut vendre ses titres à un taux d'intérêt suffisamment bas pour faciliter la gestion de la dette. Ce marché dépend de la capacité de l'État à persuader le public de se conformer strictement à ces politiques. La faillite de la France résulte de son incapacité à suivre ce chemin, un échec mis en évidence par le succès comparatif de la Grande-Bretagne.

Joël FÉLIX

À moins de penser qu'il existait une solution simple aux crises fiscales récurrentes de la monarchie française, il faut convenir que l'histoire des origines financières de la Révolution est celle des interactions entre les composantes essentielles d'un système financier que sont les recettes, bien sûr, mais aussi les dépenses, le crédit, la comptabilité et le contrôle financier, l'action économique, la monnaie et l'ensemble des agents, privés ou publics, de l'État, le tout évidemment dans le contexte international qui est celui d'une compétition entre des modèles politiques doublés de rivalités économiques. L'un des meilleurs exemples de la nécessité d'une vision large des problèmes financiers est peut-être le coût de l'argent qui occupe une place centrale dans la crise fiscale de 1787, puisque le déficit était fondamentalement la conséquence de la somme des intérêts à payer par l'État pour prix de ses emprunts pendant et après la guerre. La réduction de ce coût était nécessaire parce que depuis les débuts du XVIII^e siècle, les Anglais empruntaient systématiquement à un taux deux fois moindre que celui de la France (ce qui permettait aux Anglais de doubler le volume des recettes extraordinaires pour le paiement d'un intérêt similaire). Ajoutons, dans la mesure où les déséquilibres

financiers découlent pour une large part du coût des guerres, qu'il faut les intégrer dans le cadre de la compétition internationale, c'est-à-dire aussi des avantages et contraintes géo-stratégiques propres à chaque puissance et de la place des systèmes diplomatiques comme le suggère le retournement des alliances durant la guerre de Sept-Ans ou la création de la Ligue des Neutres durant la guerre d'Amérique.

Marie-Laure LEGAY

Le crédit fait au roi de France était donc trop cher. On peut considérer cela comme un paradoxe car la monarchie française présentait un atout majeur : la centralisation exceptionnelle des recettes de l'État dans les mains des receveurs et des fermiers généraux dont les moyens étaient « mutualisés » en quelque sorte (caisse Legendre, puis caisse commune des receveurs généraux). Cette concentration fluidifiait la trésorerie : les billets à court terme que les receveurs et fermiers émettaient massivement étaient très recherchés. Adossés aux recettes fiscales de l'État, ils alimentaient continuellement le Trésor bien sûr, permettaient des anticipations sur plusieurs exercices, mais surtout, faisaient effet de levier pour le crédit de l'État auprès des banquiers. Au XVIII^e siècle, l'échec des institutions de crédit, caisse des emprunts de 1702 à 1715, puis banque de Law entre 1718 et 1720, encouragea le roi à conforter l'association officiers-banquiers pour assurer la circulation des papiers royaux. Mieux, à partir de 1726, les soumissions par quartiers des receveurs généraux achevèrent d'institutionnaliser leur « monnaie », les rescriptions, que la banque négociait sur les places européennes. Plutôt que de laisser les banquiers de la cour escompter seuls les billets royaux sur les places financières, le gouvernement favorisa des compagnies associant banquiers et financiers pour le même service. Ce système de financement fut généralisé en 1776 par la création de la Caisse d'Escompte dont le succès fut certain. Qu'est-ce donc qui mit le crédit du roi en difficulté ? Était-ce la guerre seule, croqueuse de diamants de la monarchie, comme le pense Michel Morineau ?

Eugene WHITE

Dans un régime où il y a peu de contrôles financiers, les scandales sont voués à se multiplier, mais même les plus éclatants furent mineurs par rapport aux énormes dépenses qu'exigeaient les nombreuses guerres du XVIII^e siècle. Chaque guerre mit à rude épreuve la capacité de la monarchie à financer sa dette sans cesse grandissante. Bon nombre des ministres des finances se sont efforcés d'améliorer l'accès au marché des



capitaux, sachant qu'un marché élargi permettrait de réduire le coût de l'emprunt. De nouveaux instruments financiers, tel que les tontines et les rentes viagères, ont été introduits pour attirer des investisseurs de l'intérieur ainsi que ceux venant de l'étranger. Pourtant, l'Ancien Régime avait tendance à ne plus pouvoir respecter les échéances, le forçant à se reposer essentiellement sur les officiers banquiers pour absorber la dette, souvent à un coût beaucoup plus élevé. Si nous regardons sur une plus longue durée les finances de la France du XVIII^e, la situation semble, à bien des égards, meilleure que celle du XVII^e. La France a davantage été incapable de rembourser ses dettes ; et ces défaillances ont alors été accompagnées d'une chambre de justice chargée d'identifier ces officiers et financiers scandaleux et de les forcer à assumer une part disproportionnée de la dette. La dernière chambre de justice a eu lieu en 1716 et après la débâcle de Law ; ces défaillances, même partielles, furent ainsi limitées. Ce développement important témoigne de l'amélioration des finances royales et de l'élargissement du marché des titres publics. Toutefois, plus le marché s'élargissait, moins la défaillance devint acceptable politiquement. Bien que la monarchie ait toujours dépendu des financiers, la possibilité d'une défaillance sélective s'est réduite, retardant et accroissant par là l'ampleur du dernier remboursement.

Joël FÉLIX

Sous Louis XVI comme au temps de Louis XV, la rivalité franco-britannique, à l'origine de toutes les difficultés, donna à nouveau lieu à un conflit long et coûteux qui, pour être cette fois victorieux pour la France, n'en promettait pas moins de nourrir à brève échéance une guerre de revanche et, dans l'immédiat, des difficultés d'argent. Comme en 1763, les méthodes de financement de la guerre et le cortège de dettes impayées eurent un effet boule de neige : le gonflement d'un déficit permanent intenable équivalent en 1787 au budget annuel de l'Espagne. Pour équilibrer les finances durablement, le gouvernement n'avait pas d'autres solutions que de penser une augmentation des impositions et l'introduction d'un ensemble de réformes destinées à mieux taxer les contribuables pour obtenir plus d'argent et soutenir l'accroissement des richesses par une action économique reformulée depuis le milieu du siècle. Pour réussir là où les ministres de Louis XV avaient échoué, le gouvernement de Louis XVI ne disposait au fond que de deux choses, la conviction de sa bonne foi, qui fut mise à mal lorsque Calonne révéla l'ampleur du déficit après n'avoir cessé de prêcher l'optimisme, et l'aura personnelle du roi de France, récemment conquise sur les mers, mais en partie compromise en

1787 à cause de la réputation désastreuse de la reine, de la cour et des courtisans.

Marie-Laure LEGAY

Pour rééquilibrer le budget et intégrer le paiement des intérêts de la dette, l'État devait donc procéder à une réforme fiscale en profondeur et initier un crédit public. En quoi les deux solutions sont-elles organiquement liées ?

Joël FÉLIX

Réduire le coût de l'argent, qui variait en fonction du marché, n'exigeait pas seulement de rassurer ceux que l'on appelait déjà les « capitalistes » par une politique fiscale. Après tout, les prêteurs étrangers étaient intéressés par les rendements élevés des emprunts de la monarchie française, dont le produit national était considérable, et qui, ne l'oublions pas, demeura, tout au long du XVIII^e siècle la première puissance fiscale en Europe, avec des revenus annuels nets globalement supérieurs d'un tiers à ceux de l'Angleterre et des capacités de développement considérables. Les dénivellations de l'impôt moyen par tête en France – environ 30 livres tournois dans les généralités du nord les plus riches, équivalent au taux moyen anglais ou hollandais, contre moins de 20 livres dans les généralités du Centre ou protégées par leurs immunités, met en évidence la coexistence de systèmes économiques (et fiscaux) insuffisamment intégrés et dont la modernisation nécessitait, outre les réformes des structures politiques, des investissements considérables. Développer un crédit public exigeait aussi de procéder à des réformes pour moderniser un Ancien Régime dont les structures juridiques, concernant par exemple la liquidité des effets financiers ou les garanties de la propriété, entravaient les possibilités de développement d'un marché financier plus efficace. La mise en place de telles réformes, moins ambitieuses que celles qui heurtaient de front les positions acquises, aurait peut-être permis à la monarchie de se moderniser. Mais pour y parvenir il aurait fallu du temps, que la répétition des guerres réduisait à une peau de chagrin, et, sans doute, que les gouvernants envisagent l'inconcevable : l'abandon des principes d'un système politique, économique et social qui, aux yeux de beaucoup, avait fondé la puissance des Bourbon. Au fond, ce qui a mis à bas l'Ancien Régime est peut-être à rechercher dans l'opposition entre les potentialités d'un pays extrêmement puissant, cumulant richesses matérielles et capital intellectuel, et l'urgence soudaine qui ne permettait plus, dans le contexte du second XVIII^e siècle de vivre d'expédients. Ce que Terray avait pu faire



dans le contexte des années 1770 était tout bonnement impensable en 1787. Cette extraordinaire évolution mériterait assurément d'être mieux comprise.

Eugene WHITE

Les deux réformes sont si étroitement liées que, de fait, elles ne font qu'une. Le gouvernement a dû convaincre qu'il allait se tenir à ses politiques, actuelles ou à venir, et que celles-ci parviendraient à obtenir des recettes financières suffisantes¹². Compte tenu de la longue histoire de l'insolvabilité du souverain, ce ne fut pas une tâche aisée. La Grande-Bretagne et la France avaient échoué de manière spectaculaire dans les mers du Sud et les « Mississippi bubbles », faisant perdre beaucoup d'argent aux investisseurs dans toute l'Europe. Pourtant, la Grande-Bretagne a poursuivi ses réformes fiscales couronnées de succès, tandis que la France, elle, a failli. Pourquoi ? L'Ancien Régime a été pris dans une impasse. Sans une réforme de son système fiscal et un projet fiscal, il ne pouvait pas convaincre les marchés de capitaux de lui prêter à des taux d'intérêt faibles. Sans accès au marché des capitaux, le ministère ne pouvait pas courir les risques d'une réforme du système fiscal. Seul un grand bond en avant aurait pu résoudre le double problème, et pas un changement progressif à l'anglaise. La réussite d'un plan financier repose essentiellement sur la transparence : les investisseurs doivent être convaincus par des informations crédibles qui indiquent que le gouvernement adhère à un plan cohérent. Il doit publier régulièrement des comptes rendus des revenus et des dépenses. En Grande-Bretagne, ces informations ont été transmises au Parlement, lui permettant de surveiller attentivement le Trésor, et, par là également aux historiens, leur fournissant des données détaillées et annuelles sur l'état des finances de la couronne¹³. De ce point de vue, rien de tel n'existait en France ; par conséquent, les investisseurs étaient sceptiques et exigeaient de plus forts taux d'intérêt sur la dette française. Pour les historiens, la première et la plus redoutable des tâches a été de rassembler ces registres de base pour évaluer avec précision la situation financière de la monarchie.

(12) Eugene N. WHITE, « France and the Failure to Modernize Macroeconomic Institutions » dans Michael D. BORDO and Roberto CORTES CONDE, *The Legacy of Western European Fiscal and Monetary Institutions for the New World : -The Seventeenth to the Nineteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 59-99.

(13) Michael D. BORDO and Eugene N. WHITE, « British and French Finance during the Napoleonic Wars », *Journal of Economic History*, June 1991, p. 303-313.

Marie-Laure LEGAY

Pourtant, les outils de prévision et de contrôle élaborés aux XVI^e et XVII^e siècles, arrangements de finances, états du roi, états au vrai, encadraient la gestion des officiers de finances. Il faut peut-être dire plutôt que ces outils de contrôle, parmi les plus remarquables au XVII^e siècle, n'étaient plus adaptés à la gestion du XVIII^e siècle. Après les essais de comptabilité en partie double entrepris par les frères Pâris entre 1716 et 1723 tant pour les recettes générales que pour les fermes, le gouvernement renonça à encadrer efficacement la gestion officière. D'autre part, l'affaiblissement du Contrôle général fut décisif : les ministres des départements dépendants qui se sont succédés à la Guerre ou à la Marine ont, pour ainsi dire, géré leur propre budget. Même si l'ordonnancement leur échappait en droit depuis l'affaire Fouquet, ils ont réclamé et obtenu des fonds ordinaires (ordonnancement en masse) pour dégrever leur budget extraordinaire. Le dérapage du contrôle des dépenses eut un effet direct sur les recettes à cause du principe de l'assignation des premières sur les secondes. Il devint impossible de sortir du fatal cercle vicieux : l'indisponibilité des fonds engageait les monarques à recourir aux anticipations, le service de ces emprunts était assigné à son tour sur les recettes et aliénait encore davantage les impôts. Le tout renforçait la puissance des officiers. En d'autres termes, l'État perdit la maîtrise effective de ses recettes. Le financement des guerres ajouta évidemment à la confusion, d'autant que les outils de comptabilité n'étaient pas adaptés au contrôle de telles masses d'ordres. Les paiements faits dans l'urgence ont été difficilement justifiés et les irrégularités en temps de guerre ont favorisé la dilapidation des deniers publics. L'encadrement du crédit appelait une refonte des états du roi et des états au vrai obsolètes afin de suivre le service de la dette au plus près et de réduire le paiement des intérêts inutiles. La réforme des états du roi de 1772 ne fut pas à la hauteur. La monarchie n'eut jamais une connaissance précise de son endettement.

Eugene WHITE

Comment s'est enclenché un tel cercle vicieux ? L'échec du gouvernement à susciter des investissements aux finances publiques pourrait se trouver au cœur du problème. On payait des impôts, mais les contribuables n'avaient que très peu de contrôle sur la manière dont il était dépensé. Alors que les rigidités institutionnelles du système politique entravaient la réforme fiscale, le « public » (dans les circonscriptions qui payaient des impôts) n'était généralement pas disposé à approuver une réforme qui menaçait le système complexe de privilèges qui répartissait le fardeau. Le ministère aurait pu obtenir davantage de recettes fiscales, mais pour cela



il aurait fallu céder davantage de contrôle et de suivi des dépenses publiques. En Grande-Bretagne, après un long combat, le Parlement avait réussi à obtenir ce pouvoir et accorda autant d'augmentations d'impôts que nécessaire ; il n'est donc pas surprenant que la royauté française fut toute disposée à concéder de manière pacifique ce transfert de pouvoir politique de façon à améliorer sa situation financière.

Marie-Laure LEGAY

Peut-on affirmer que les choix de gestion adoptés par les ministres des finances étaient les bons ?

Joël FÉLIX

Le rôle des contrôleurs généraux était de réparer les méfaits de la guerre en temps de paix, une réalité qui, pour être ingrate, souligne qu'en finances les dépenses précèdent toujours les recettes et que toute analyse de la crise fiscale de 1787 ne saurait oublier la question de la performance de l'appareil administratif français, notamment des grands postes de dépenses (armée, marine, Maison du roi), ce qui n'est pas bien connu. S'il est vrai que l'anglomanie et la pensée réformatrice des Lumières s'est nourrie des réflexions des grands auteurs d'outre-manche tel que Davenant, Petty ou Hume, il serait intéressant de suivre, comme Edmond Dziembowski, le rôle du modèle anglais sur la pensée financière, en gardant à l'esprit que s'il générait de l'intérêt chez les révolutionnaires, et même chez Louis XVI, ils n'avaient pas l'intention de l'adopter et entendaient au contraire créer leur propre modèle fondé sur les principes de 1789. Car l'idée de la supériorité du modèle britannique sur celui de la France n'allait pas de soi et constituait de fait l'un des points de tension au sein de la monarchie. La victoire de la Grande-Bretagne dans la seconde guerre de Cent Ans (1715-1815) ne saurait faire oublier qu'avant d'être défaite par les puissances coalisées, la France issue de la Révolution répandit ses armées dans l'Europe, un rêve que Louis XIV n'aurait pu envisager, et imposa durablement son nouveau modèle de société aux puissances européennes.

Eugene WHITE

La question reste de savoir si le roi et ses ministres étaient en mesure de lever une somme suffisante pour financer ce temps de paix. Si Aftalion fait valoir que le véritable état des finances royales a été mal représenté¹⁴, davantage de recherches a permis de conclure que, sous

(14) Florin AFTALION, *L'économie de la Révolution française*, Paris, 1987.

Terray, Turgot et Necker, la monarchie avait en règle générale poursuivi des politiques raisonnables¹⁵. Un changement se produisit après 1781 avec le renvoi de Necker au beau milieu de la coûteuse guerre d'Indépendance américaine. Mais les marchés n'ont rien remarqué en raison du manque de transparence, c'est alors que la dette commença sa croissance fulgurante. En 1788, il était impossible de revenir en arrière : la dette dévorait le plus gros des recettes du roi, ce qui conduisit à l'insolvabilité du royaume et à la convocation des États-Généraux. L'opinion publique est, bien sûr, informée des taux d'intérêt sur la dette publique. Ainsi, l'une des tâches des nouveaux historiens des finances de la Révolution a été de recueillir des données sur les prix de la multitude d'instruments financiers et à calculer les revenus. Ces nouvelles données donnent une image assez nette de ce que les investisseurs pensaient. Après la faillite partielle de l'État en 1770, les revenus ont augmenté de plus de 10 %. Les ministres des finances réformateurs ont fait baisser les revenus, et même pendant les pires moments de la guerre américaine ils ne sont jamais revenus à ce niveau. Ce qui est frappant dans les graphiques montrant ces taux d'intérêt, c'est que même si nous savons à partir de documents fiscaux de l'État que la situation financière ne s'améliorait pas, le marché ne s'alarme pas jusqu'à ce que les crises forçassent certains comptes à être révélés en 1787.

Marie-Laure LEGAY

Les choix de gestion étaient bons, mais les contraintes politiques trop fortes pour donner effet à ces politiques. À mon sens, la mésentente entre les membres du gouvernement constitue un élément important dans l'analyse. Les secrétaires d'État retardaient la mise en œuvre des décisions du Contrôle général en usant d'un moyen simple : le retard dans la signature des expéditions des ordonnances de paiement. On a ainsi observé le paradoxe de l'évolution du ministère des finances qui « avec infiniment plus d'occupations que n'en avoit Colbert, a moins de faculté active, moins d'aisance dans ses mouvements, moins de pouvoir dans ses fonctions »¹⁶. Dès lors, si l'on doit bien admettre avec Michel Antoine que la

(15) Thomas J. SARGENT, and Francois R. VELDE, « Macroeconomic features of the French Revolution », *Journal of Political Economy*, n° 103, June 1995, p. 474-518. Eugene N. WHITE, « Was There a Solution to the Financial Crisis of the Ancien Regime ? », *Journal of Economic History*, September 1989, p. 545-568.

(16) AN, K 899, pièce 41 : « Pièce historique de la naissance des changemens et du travail de la place de Contrôleur des finances ». On peut dater cette pièce du temps de Calonne ou de Loménie de Brienne.



logique bureaucratique du Contrôle général finit par s'imposer sur toute l'activité gouvernementale¹⁷, il faut émettre des réserves quant à la capacité de cette dernière à définir les priorités d'emploi des fonds. Le Contrôle se contentait de gérer les moyens. Qu'il administra de plus en plus de moyens ne fait pas de doute. Cependant, cette augmentation des capacités d'intervention dans les provinces n'eut guère d'incidence sur la maîtrise du budget général du royaume.

Joël FÉLIX

Il convient d'ajouter que dans le modèle idéal de la monarchie absolue, un type de gouvernement que Vergennes et Louis XVI entendaient renforcer comme l'a suggéré Munro Price¹⁸, la puissance du roi se mesurait aussi à la capacité du souverain de lever des impôts de sa propre autorité, cela par opposition au modèle britannique fondé sur le crédit public qui reposait sur l'existence d'institutions représentatives. La réponse de Calonne aux réactions des Notables à son projet d'impôt territorial en nature – « le droit de consentir l'impôt n'est pas celui de le refuser » – souligne combien le ministère était prisonnier de l'idée traditionnelle selon laquelle le roi était le maître de décider une fois qu'il avait pris conseil. C'est ce que confirme encore l'issue de la séance royale du mois de novembre 1787 au sujet du projet d'emprunts destinés à rééchelonner le remboursement des emprunts à terme. Pour résoudre ses problèmes, la France n'avait à sa disposition que la misère d'une culture politique qui reposait sur l'obéissance et l'intimidation comme le montre le renouveau des travaux sur les parlements au XVIII^e siècle¹⁹.

Marie-Laure LEGAY

Il paraît difficile, en effet, de faire l'impasse sur le mécontentement des élites politiques, car il empêcha le gouvernement d'agir. Ce mécontentement se cristallisa sur trois points : le gouvernement prorogea des impôts (les vingtièmes) destinés aux dettes antérieures à 1749 et utilisait cette manne pour le service des dettes exigibles ; il se liait les mains à la haute-finance et à la banque en organisant des alliances capitalistes

(17) Michel ANTOINE, *Le conseil royal des finances au XVIII^e siècle et le registre E 3659 des archives nationales*, Genève, Droz, 1973, p. LIX.

(18) Munro PRICE, *op. cit.*

(19) Voir par exemple la récente contribution de Julian Swann, « Silence, respect, obedience : Political culture in Louis XV's France », dans H SCOTT and B. SIMMS eds., *Political Culture in Eighteenth-Century Europe*, Cambridge University Press, 2007.

(caisses d'Escompte) utiles à la continuation du service courant de l'État ; il maintenait parfaitement opaques les comptes de la nation. Dans les provinces, les élites nobiliaires traditionnelles subissaient l'inspection financière des intendants et réclamaient le gouvernement des villes et assemblées locales. Tous demandaient des comptes que le Conseil était incapable de fournir. L'impasse était à la fois financière (nécessité d'augmenter les recettes pour pourvoir au service courant, ce que les élites traditionnelles refusaient) et politique (nécessité de faire voir les comptes et d'admettre une gestion partagée, ce que le gouvernement ne voulut pas entendre). Le roi refusa de céder aux parlementaires l'initiative de la réforme fiscale (les lettres patentes de 1764²⁰ rendaient caduques celles de novembre 1763) et d'accorder aux élites provinciales la gestion de leurs finances (suppression de la réforme Laverdy en 1771). Il s'appuya encore sur les corps constitués (villes et États provinciaux) pour adosser des emprunts publics, mais au prix de concessions sur les privilèges. En renonçant au contrôle public des comptes et à la participation co-active des élites à la gestion, il s'enferma dans une gestion à la fois archaïque et hautement capitalistique.

Joël FÉLIX

Ce mélange paradoxal de secret et de publicité, d'apparente concertation et d'espérance que les Notables seraient plus « responsables » que les magistrats car moins dépendants de l'opinion rend compte du formidable décalage qui existait, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, entre l'esprit du gouvernement et les Français sur les moyens de remédier aux problèmes de la monarchie. Ce décalage était encore renforcé, d'une part, par la nécessité dans laquelle se trouvaient les contrôleurs généraux d'imaginer et de justifier leurs réformes pour faire face aux dépenses de la monarchie (quand il ne s'agissait pas purement et simplement de faire appel au crédit public par le biais de l'emprunt) et,

(20) Les lettres patentes de juillet 1764 engageaient les parlements, Cours des aides et Chambres des comptes à solliciter du Contrôle général directement, excluant « toutes autres voies », les informations nécessaires à la rédaction des mémoires, « sans déplacer d'aucuns des registres & des comptes des Préposés à la perception desdites impositions ou des extraits d'iceux » (article IV). Le roi précisa, pour être sûr d'être bien entendu, que les registres, comptes et documents des préposés aux impositions ne pourraient être déplacés ou transportés sans ses ordres exprès (article VI). Bref, Laverdy interdit aux magistrats l'accès aux comptes des receveurs. Il opposa une fin de non-recevoir aux itératives demandes de diverses cours, dont notamment la Cour des aides de Paris, dans ses remontrances du 23 juillet 1763, mais aussi le parlement de Rouen dans son arrêt du 16 juillet. Il est donc difficile d'apprécier la déclaration de novembre 1763 comme un pacte fondateur. Clairement, le gouvernement rejeta l'option d'une gestion transparente des deniers royaux.



d'autre part, par les analyses et propositions suggérées par un ensemble de penseurs, incluant les administrateurs, les économistes et autres réformateurs sociaux. À cet égard, les années 1740-1760 ont formé un véritable tournant dans l'histoire des finances de la France avec la publication de textes majeurs, incluant les traditionnelles remontrances des cours de justice, qui ont profondément contribué à former l'opinion publique sur la réforme de la monarchie, mais sans pour autant la familiariser avec la complexité de l'administration des finances dans ce qui était alors, à l'échelle européenne, un immense pays de 25 millions d'habitants.

Eugene WHITE

L'absence d'un régime fiscal solide a rendu difficile la levée de fonds à un taux même approchant la faiblesse de celui accordé aux Britanniques. D'où le recours à des financements créatifs qui offraient aux investisseurs des taux d'intérêt élevés. Certains de ces recours, comme les rentes viagères utilisées principalement durant la guerre américaine, proposaient des taux implicites que certains chercheurs ont estimés supérieurs à ce qu'exigeait le marché²¹. Ces paiements importants s'ajoutaient à la dette et ont précipité la crise financière, même si l'ampleur de cet effet n'est pas encore entièrement mesurée. En raison de la faiblesse du gouvernement en matière de budget et de crédibilité, celui-ci devait compter sur un certain nombre d'organes privilégiés pour emprunter. Un bel exemple est détaillé par Potter et Rosenthal²², qui montrent que le ministère a utilisé la bonne réputation des États de Bourgogne afin d'emprunter en son nom, moyennant une réduction d'impôts qui serait utilisée pour le paiement de la nouvelle dette. Toutefois, si cet arrangement augmenta quelque peu la solvabilité de la monarchie, il verrouilla encore plus le système politique des privilèges.

Marie-Laure LEGAY

Comment s'organisent les marchés du crédit à la fin du XVIII^e siècle ?

(21) James C. RILEY, *International Government Finance and the Amsterdam Capital Market, 1740-1815*, Cambridge, 1980. Françoise R. VELDE and David WEIR, « The Financial Market and Government Debt Policy in France », *Journal of Economic History*, n° 52, March 1992, p. 1-39.

(22) Mark POTTER and Jean-Laurent ROSENTHAL, « The Development of Intermediation in French Credit Markets : evidence from the Estates of Burgundy », *Journal of Economic History*, n° 62, december 2002, p. 1024-1049.

Eugene WHITE

Hoffman, Postel-Vinay et Rosenthal offrent l'étude la plus détaillée des marchés de crédit français de l'époque²³. L'incapacité du gouvernement à mettre en place un système bancaire par actions a eu pour conséquence de faire prospérer les notaires dans leur rôle de financiers. Ils ont trouvé que l'une des principales difficultés des notaires était que le gouvernement n'avait pas de titres publics sûrs, à l'instar des emprunts à trois pour cent en Grande-Bretagne. Au lieu de cela, les notaires ont dû investir dans des titres plus risqués et moins flexibles. Dans ce marché, la plupart des investisseurs, guidés par leurs notaires, préférèrent des annuités privées aux annuités d'État, perçues comme moins sûres. C'est certainement la preuve accablante du manque de crédibilité de l'Ancien Régime, puisque aujourd'hui, nous estimons que les États sont parmi les investissements les plus sûrs.

Marie-Laure LEGAY

L'absence de réforme fiscale eut donc des effets majeurs sur le crédit public. Les défauts structurels de la fiscalité française sont bien connus. Peut-on les résumer ?

Joël FÉLIX

Le constat de François Crouzet²⁴ que l'État d'Ancien Régime était chroniquement pauvre dans un monde riche et qui s'enrichissait s'inscrit dans la lignée des travaux fondateurs de Peter Mathias et Patrick O'Brien qui ont montré que la ponction fiscale moyenne par tête relativement au produit physique était beaucoup plus forte en Angleterre qu'en France. Dans des articles ultérieurs, P. O'Brien a poussé le paradoxe jusqu'à montrer que la capacité des Anglais à lever plus d'impôts ne provenait pas d'un différentiel dans l'enrichissement des deux pays, qui fut surtout notable dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, mais dans le choix de l'impôt indirect comme forme principale de recettes. Si les historiens britanniques ne partagent pas tous les vues de P. O'Brien quant aux vertus de l'impôt indirect, l'expérience du ministère Pitt au lendemain de la guerre d'Amérique semble montrer que la modulation des taux d'imposition sur les biens de consommation et surtout la lutte contre la fraude

(23) Philip HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY and Jean-Laurent ROSENTHAL, *Priceless Markets: the Political Economy of Credit in Paris, 1660-1870*, Chicago, 2000.

(24) François CROUZET, *La grande inflation, La monnaie en France de Louis XV à Napoléon*, Paris, 1993.



étaient par elles mêmes en mesure de rapporter des sommes tout à fait considérables qui, dans le cas anglais, permirent d'accroître les revenus de 35 %, équivalent approximatif des besoins financiers de la France en 1787 pour rétablir l'équilibre budgétaire. Ainsi se trouverait confirmée l'idée d'Eugene N. White que la réforme de la monarchie ne résidait pas tant dans de grandes réformes, qui n'avaient aucune chance de succès car elles heurtaient de plein fouet les valeurs fondamentales de l'Ancien Régime comme le prouvent les travaux réalisés sur la réforme de la taille et du cadastre ou les grands débats sur le libéralisme économique, que dans une multitude de réformes de moindre ampleur que l'administration d'Ancien Régime était capable de formuler de manière très compétente²⁵. Les observations de P. O'Brien sur l'impôt indirect conjuguées aux remarques de G. Shapiro et J. Markoff sur l'importance des doléances de 1789 concernant l'impôt indirect²⁶, en particulier les droits de contrôle, viennent à point nommé nous rappeler que toute tentative de mesurer le poids de la fiscalité exige de dépasser le carcan de la réforme de l'impôt direct.

Eugene WHITE

Quel était le fardeau imposé à la France par l'infériorité de son système fiscal ? Bien que les contemporains avaient une idée générale de la supériorité de la politique britannique, David Weir a permis de prendre la mesure de son succès, montrant que la Grande-Bretagne finançait des dépenses plus importantes que la France et cela à moindre coût²⁷. En 1788, le ratio de la dette au PIB était de 56 % pour la France et de 182 % pour la Grande-Bretagne et les taxes étaient de 7 % du PIB français et 12 % des revenus britanniques. Si l'on compare le coût de la gestion de la dette à la dette, le coût du financement était de 7,5 % pour la France et de 3,8 % pour la Grande-Bretagne ! Contrairement à une croyance de l'époque fort répandue, la France n'était pas écrasée par les impôts, mais suffoquée par un système fiscal inefficace. Un système financier bien géré comme celui des Britanniques a également une « clause de sauvegarde », ce qui nous éclaire une fois de plus sur la défaillance finale de la

(25) Anne CONCHON, *Le Péage en France au XVIII^e siècle. Les privilèges à l'épreuve de la réforme*, Paris, CHEFF, 2002.

(26) Gilbert SHAPIRO et John MARKOFF, *Revolutionary Demands, a Content Analysis of the Cahiers de Doléances of 1789*, Stanford University Press, 1998.

(27) David R. WEIR, « Tontines, Public Finance and Revolution in France and England, 1688-1789 », *Journal of Economic History*, march 1989, vol. 48, p. 95-124.

monarchie. Que faire si, malgré les meilleures intentions du gouvernement à fixer une politique budgétaire crédible et cohérente, une guerre est beaucoup plus coûteuse que prévu. Dans ce cas, après avoir établi auprès de ses créanciers sa crédibilité, le gouvernement est autorisé à ne pas rembourser sa dette afin de poursuivre les combats – et il y a peu, sinon pas de pénalité, le taux d'intérêt augmente à peine. L'exemple le plus remarquable est la décision des Britanniques en 1799 d'abandonner la convertibilité en or de la livre sterling. L'inflation commençait à éroder la valeur de la dette, mais, contrairement à ce que l'on pouvait normalement prévoir, les taux d'intérêt n'augmentèrent pas sensiblement, puisque la population croyait à la promesse d'un retour à l'étalon-or. De ce point de vue, la défaillance de la France sur la dette précédente après la guerre était en partie justifiée. Le souci de la fin des années 1780 était que, si la monarchie résolvait le problème fiscal sans résoudre le problème politique, c'est-à-dire l'absence d'une institution représentative chargée de surveiller les finances publiques du gouvernement, elle pourrait emprunter à nouveau de manière irresponsable. Aujourd'hui, nous considérons l'absence de contrôle du législatif sur l'exécutif comme un danger moral. Mais les investisseurs en 1787 ont fait savoir qu'ils ne toléreraient pas que le royaume ne puisse pas rembourser sa dette sans des réformes importantes qui ne pouvaient être entreprises que par les États-Généraux. Il n'y avait pas de menace extérieure, et ils en conclurent que c'était la gestion incompétente et corrompue des finances qui était la cause du dilemme pour la monarchie. À la différence de l'État unitaire britannique, le fisc français conservait des régions avec des régimes distincts, ce qui donnait lieu à une grande diversité de taxes et de taux d'imposition. Une autre complication de cette structure provenait de la possibilité des régions et des groupes d'obtenir des exonérations fiscales. Le résultat global de ce patchwork d'imposition était un sentiment général d'injustice et de surimposition, même lorsque la charge fiscale totale était relativement faible. Pire encore, contrairement à la Grande-Bretagne, où le Parlement avait autorité pour modifier les taxes et les dépenses ainsi que l'endettement, reflétant ainsi la volonté de l'électorat (limité), la monarchie française était limitée dans ses pouvoirs. Elle pouvait autoriser de nouvelles dépenses, mais tout nouvel impôt ou toute nouvelle émission d'emprunt devait être soumis au parlement de Paris. Cet organisme non élu estimait qu'aucune nouvelle taxe permanente ne pouvait être décrétée sans l'accord des États-Généraux, qui ne s'étaient pas réunis depuis 1614, et que le roi redoutait de convoquer. En substance, il n'y avait pour la monarchie aucun moyen facile de mettre en œuvre un programme graduel de réforme



tel que celui réalisé par les Britanniques. Les obstacles à la réforme sont mis en exergue par les problèmes que rencontra la monarchie dans ses tentatives répétées de modifier son système de perception des impôts indirects. Alors que la Grande-Bretagne avait depuis longtemps effectué la transition entre un système de fermage et une bureaucratie fonctionnarisée chargée du recouvrement de l'impôt, l'État se reposait encore sur les fermiers-généraux, un syndicat privé qui délivrait des revenus fixes tout en conservant les bénéficiaires, ou qui se partageait les sommes collectées. Les fermiers-généraux avaient mis en place une large bureaucratie privée pour gérer le système incroyablement complexe de fiscalité indirecte, et le gouvernement avait peu d'expérience ou de capacité pour intervenir et surveiller avec succès ces employés. En outre, et c'était peut-être le point le plus critique, si elle avait elle-même collecté ces taxes, la monarchie aurait été obligée d'accepter des fluctuations de revenus. Les baisses de revenus n'auraient pu être facilement gérées que si le gouvernement avait eu la possibilité d'emprunter auprès d'un vaste marché de capitaux. Comme la monarchie ne pouvait courir ce risque, elle était obligée de rémunérer les fermiers ; le coût en était élevé, environ 10 % des recettes fiscales.

Marie-Laure LEGAY

Pour ma part, je reviendrais aux choix de gestion de 1726. La déclaration du 9 juillet 1726 mit fin tout à la fois à la mise en œuvre de la comptabilité à partie double, à la régie de la Ferme générale, faisant perdre au roi tout le bénéfice du contrôle financier sur le maniement de ses finances des officiers, mais aussi aux modifications des règles d'évaluation de la taille que tentaient également d'introduire les mesures des années 1716-1724. Au moment d'affirmer son autorité, Louis XV opta pour la paix sociale. La réforme néo-colbertiste de Philibert Orry contraignit les receveurs à des soumissions régulières tout en ménageant le contribuable. « Il est incontestablement prouvé que le recouvrement s'est fait depuis cette époque [1730] avec plus de douceur et avec bien moins de frais en ce que les receveurs particuliers trouvant un dédommagement de leurs avances dans les gratifications pouvoient de leur côté user d'indulgence à l'égard des contribuables »²⁸. La monarchie s'enferma dès cette époque dans une contradiction gestionnaire évidente : pour ménager le peuple, elle renonça à toute forme de contrôle comptable strict, sur les lettres de change des trésoriers notamment. Les contribuables y gagnaient-

(28) AN, K 892, n° 191.

ils ? À court terme, oui, puisque l'inquisition fiscale n'eut pas lieu, mais à long terme, ce choix lia les mains du roi et de la nation en laissant s'installer les pratiques d'anticipations dont la régularité rythma le cœur de la monarchie. Quant aux enseignements politiques de ce renoncement : les réformes de 1716-1726 échouèrent à cause de la réaction des officiers de finances d'une part et des seigneurs et privilégiés d'autre part. Les intérêts des premiers ne seront sérieusement attaqués qu'au temps de Necker.

Marie-Laure LEGAY

Université Lille 3
marie-laure.legay@univ-lille3.fr

Joël FÉLIX

University of Reading
j.m.felix@reading.ac.uk

Eugene WHITE

Rutgers University
white@economics.rutgers.edu

La traduction du texte d'Eugene White a été assurée par Stephen Clay.

