Michel Bruguière †

Légitimité et finances: les faits contre la doctrine*

Dans l'Europe des restaurations, ce n'est pas autour des grands équilibres du système financier qu'ont eu lieu les plus vifs débats. Une anecdote rapportée par Madame de Boigne le confirme: dès son retour à Turin, le roi de Sardaigne Victor-Emmanuel avait voulu tout rétablir «comme en Novant-ott», c'est-à-dire dans l'état où se trouvaient les choses en 1798, lors de la conquête française. Cette règle ne manqua pas de susciter diverses conséquences comiques, et une réelle confusion dans l'administration. Mais

«la seule exception à la loi du *Novant-ott*, et là, le bon Roi se montrait très facile, était en faveur de la perception des impôts: ils étaient triplés depuis l'occupation des Français, et Sa Majesté sarde s'accommodait fort bien de ce changement.»¹

Est-ce à dire que le système financier français, qui passait en 1789 pour le plus désordonné d'Europe, avait acquis en 1814 une légitimité supérieure à celle de la Légitimité elle-même? En un quart de siècle de guerres coûteuses et d'économie artificiellement dirigée, avait-on donc mis sur pied les «bons et solides moyens» dont rêvait Louis XVI dans sa lettre de convocation des États Généraux:

«un ordre constant et invariable dans toutes les parties du gouvernement ... l'établissement d'une règle constante dans toutes les parties de l'administration et de l'ordre public.»²

On pourrait le penser, lorsqu'on observe en France même, en France aussi, la facilité de la transition entre les finances de Napoléon et celles de la légitimité restaurée.

Une analyse plus précise conduit toutefois à constater qu'en 1789, légitimité financière et légitimité politique étaient contestées simultanément, ce qui allait provoquer leur effacement conjoint, que les remèdes prescrits par la Constituante n'étaient guère différents de ceux imaginés, sous Louis XVI, par la technocratie du Contrôle général et proposés à l'Assemblée des Notables en 1787, qu'en revanche, dès le commencement de 1792, la nouvelle légitimité financière et politique était en miettes, la guerre, vite devenue mondiale, imposant de tout autres solutions et, qu'en définitive, c'est seulement sous le règne des frères de Louis XVI que fut établie cette légitimation

* Der Verfasser konnte wegen Krankheit am Colloquium nicht teilnehmen. Die Diskussion entfällt somit bei diesem Beitrag.

¹ Mémoires de la comtesse de Boigne, née d'Osmond, éd. par *Jean-Claude Berchet* (Paris 1982) 287.

² Lettre du roi pour la convocation des États généraux, 24 janvier 1789, dans: Réimpression de l'ancien Moniteur, I (Paris) 557.

«rationnelle», «fondée sur un système de règles délibérément établies», qu'a décrite Max Weber³. Si la monarchie légitime n'a paradoxalement tiré aucun bénéfice politique d'avoir enfin apporté une solution aux problèmes de 1789, c'est peut-être qu'elle a subi la solution sans très bien la comprendre: terrorisée par l'entrée en scène des Chambres, l'administration des finances était la première à susciter, après 1815, des systèmes où, pour citer encore Weber:

«l'obéissance est rendue non à la personne mais aux règles ... (où) les commandements sont donnés au nom d'une règle impersonnelle»⁴.

L'inconvénient de cette nouvelle légitimité financière, entièrement dissociée de la légitimité politique, aurait pourtant dû être évident: désormais, la machine financière serait susceptible d'être mise, comme on put le constater dans la suite du XIX^e siècle, au service de n'importe quel régime. Placée à l'abri des contestations politiques, elle est devenue politiquement indifférente. L'Etat, c'est elle ...

* * *

Le relatif optimisme de Louis XVI et des responsables successifs de ses finances, convaincus jusqu'en juin 1789 que des réformes suffiraient à guérir la «plaie de finances», s'explique si l'on considère les grandes masses du budget français dans les dernières années de l'Ancien Régime: les recettes ordinaires se montaient environ à 472 millions de livres, excédant largement les dépenses ordinaires (320 millions). Certes le service annuel de la dette (310 millions) était particulièrement lourd⁵, et exigeait, pour être assuré, de nouveaux et onéreux emprunts. Mais le capital total de cette dette (cinq milliards environ) se comparait avantageusement à celui de l'Angleterre, trois fois moins peuplée (six milliards environ). On était donc fondé à penser que des aménagements judicieux, la définition de règles nouvelles et rationnelles, la suppression d'usages encombrants, viendraient à bout des difficultés chroniques du Trésor.

Mais en bonne doctrine traditionnelle, la monarchie légitime devait, pour procéder en toute sûreté à ces réformes, obtenir l'assentiment de la Nation. Le recours à une Assemblée de Notables au moins, le cas échéant à des Etats généraux, s'imposait dans un temps de paix, où aucune nécessité militaire n'eût justifié les procédures exceptionnelles mises en œuvre sous les précédents règnes pour créer de nouveaux impôts. Jamais en effet, le principe fondamental commun à tous les Etats européens, selon lequel l'impôt doit être consenti par ceux qui le paient, n'a été perdu de vue ou contesté au XVIII^e siècle: il suffit pour s'en convaincre de relire par exemple les considérants

³ *Paul Bastid* et al., L'idée de légitimité, dans: *Annales de philosophie politique* 7 (1967), notamment l'article de *Guglielmo Ferrero*.

⁴ *Id.*, 31.

⁵ Voir le détail des chiffres au *Compte-Rendu de Bienne*, mars 1788, analysé par *Marcel Marion*, *Histoire financière de la France*, I (Paris 1914) 454-460, et *Frédéric Braesch*, *Finances et monnaie révolutionnaires*, 2^e fascicule (Paris 1936); les chiffres pour l'Angleterre (une livre anglaise vaut environ 25 livres françaises) dans: *Arthur Aspinall* et *Antony Smith*, *English historical documents, 1783-1832* (London 1959). J'ai pu aussi consulter, grâce à l'amabilité de François Crouzet, l'article dactylographié de *Patrick K. O'Brien*, *Public finance and the wars with France*.

embarrassés qui accompagnèrent, lors de la guerre de succession d'Espagne, la création provisoire du dixième (octobre 1710). Supprimé à la paix dès 1716, mais rétabli de 1733 à 1737, puis de 1741 à 1747, toujours pour cause de guerre, cet impôt avait été remplacé par le Vingtième, en 1749, «jusqu'à ce que, par la libération de partie des dettes de notre Etat, nos revenus ordinaires puissent suffire à nos autres charges et dépenses»⁶. La guerre de Sept Ans, puis celle d'Amérique, avaient encore retardé ce moment, mais la promesse était formelle, réitérée par Necker en 1777, même si son exécution se heurtait à cette constatation douloureuse: «Dans les rapports multipliés de l'administration d'un grand empire, la prudence oblige à ne développer que par degrés les plans généraux de réforme et de bienfaisance.»⁷

Entre temps, l'administration des finances et diverses commissions spéciales avaient progressivement étudié le système fiscal et les solutions de remplacement; dix ans plus tard, le ton avait changé: devant l'ampleur des difficultés, le contrôle général ne voyait plus d'issue que dans une mise à plat générale. En s'adressant aux Notables, le 22 février 1787, Calonne pouvait vigoureusement résumer, avec deux ans d'avance, les doléances dont les fameux cahiers allaient faire l'inventaire:

«Les abus qu'il s'agit aujourd'hui d'anéantir pour le salut public, ce sont les plus considérables, les plus protégés, ceux qui ont les racines les plus profondes et les branches les plus étendues.»

Et d'énumérer:

«les abus dont l'existence pèse sur la classe productive et laborieuse, les abus des privilèges pécuniaires, les exceptions à la loi commune et tant d'exemptions injustes qui ne peuvent affranchir une partie des contribuables qu'en aggravant le sort des autres, l'inégalité générale dans la répartition des subsides et l'énorme disproportion qui se trouve entre les contributions des différentes provinces et entre les charges des sujets d'un même souverain, la rigueur et l'arbitraire dans la perception de la taille, la crainte, les gênes et presque le déshonneur imprimés au commerce des premières productions, les bureaux de traites intérieures et ces barrières qui rendent les diverses parties du royaume étrangères les unes aux autres, les droits qui découragent l'industrie, ceux dont le recouvrement exige des frais excessifs et des préposés innombrables; ceux qui semblent inviter à la contrebande ..., le dépérissement du domaine de la couronne et le peu d'utilité que produisent ses faibles restes, la dégradation des forêts du roi et les vices de leur administration, enfin tout ce qui altère les produits, tout ce qui affaiblit les ressources du crédit, tout ce qui rend les revenus insuffisants et toutes les dépenses superflues qui les absorbent.»⁸

On n'a peut-être pas assez pris garde à l'importance de ce texte, évidemment soumis préalablement à Louis XVI et approuvé par lui, ni à la charge révolutionnaire qu'il contenait: par la voix du Contrôleur général, toute la légitimité du système financier était ainsi mise en pièces, faisant apparaître comme presque timides les audaces futures des Constituants. D'autant que Calonne précisait:

«Si tant d'abus, sujets d'une éternelle censure, ont résisté jusqu'à présent à l'opinion publique et aux efforts des administrateurs, c'est ... qu'on a entrepris de perfectionner le régime de l'Etat sans en corriger les discordances, sans le ramener au *principe d'uniformité* qui peut seul écarter toutes les difficultés de détail, et revivifier le corps entier de la monarchie.»

⁶ Article 1 de l'édit de novembre 1771, cité dans l'Encyclopédie méthodique. Finances, III (Paris, Liège 1787) 785.

⁷ Edit du 2 novembre 1777, préambule. Id., 787.

⁸ Ancien Moniteur, I, 188.

Or l'«uniformité», selon Calonne, ou l'«ordre» qu'invoquera Necker, ne pouvaient évidemment s'épanouir qu'à partir d'un principe fondamental, celui de l'égalité civile des citoyens. On n'insistera pas sur la contradiction dans laquelle le roi et ses derniers ministres se trouvaient dès lors placés et qui les conduisit à se laisser imposer par les Etats généraux la révolution politique à laquelle ils n'osaient procéder tout à fait. Jusqu'au jour où le mythe du vote par ordres s'effondra, Louis XVI, en tout cas, n'a jamais varié dans la définition de la nouvelle légitimité financière à laquelle il aspirait: consentement des représentants de la nation pour établir de nouveaux impôts, proroger les anciens et conclure d'éventuels emprunts, publicité annuelle des recettes et des dépenses, suppression des privilèges fiscaux et des douanes intérieures. Ce sont là encore les objectifs expressément rappelés dans sa Déclaration du 23 juin 1789, objectifs sur lesquels administration et contribuables semblaient d'accord. Le pouvoir avait simplement sous-estimé la légitimité, égale à la sienne, des résistances à son projet unificateur. Peut-être avait-il aussi méconnu certains obstacles rencontrés par ces nouveautés, au sein même de l'administration de l'Etat.

La légitimité des privilèges, en effet, n'était pas moins solide que celle de la monarchie. Pour le Clergé par exemple, les remontrances présentées le 15 juin 1788 vinrent énergiquement rappeler: «nos immunités prennent leur source dans la consécration, la destination et l'affranchissement primitif (des biens d'Eglise); ces biens sont voués, consacrés à Dieu, avec exemption de toute charge étrangère à leur destination. Ils sont destinés à la décence du culte divin, à la subsistance des ministres de la religion, à la nourriture des pauvres» ... Ainsi ces «droits, franchises et immunités reposent sur des fondements inébranlables. Ils existaient avant la monarchie, ils se sont consolidés avec elle». Les évêques s'offraient en outre la satisfaction de remettre sous les yeux du monarque réformateur les engagements formels de ses prédécesseurs, Louis XV ayant même proclamé envisager:

«comme une obligation essentielle de donner une singulière attention à ce que les immunités attachées aux biens ecclésiastiques soient inviolablement conservées et qu'à l'avenir on ne puisse, sous quelque prétexte que ce soit, leur porter aucune atteinte»⁹.

Il n'était guère de privilèges qui ne puissent semblablement se fonder, à défaut d'origines divines, sur des paroles de Roi, sur des pactes ou traités: ainsi la Normandie, la Guyenne, le Dauphiné, la Provence, la Bretagne, mais aussi la Franche-Comté ou la Flandre n'avaient été réunies à la couronne qu'à certaines conditions, parmi lesquelles le maintien formel des privilèges, exemptions et coutumes. Bref, comme le faisaient remarquer malicieusement les évêques, «la justice absolue et des lois uniformes deviendraient pour eux une injustice distributive»¹⁰. Comme l'a finement décrit Michel Antoine, c'était toute l'histoire de la France, «régime d'empirisme organisateur, fruit d'une expérience historique multiséculaire»¹¹, que les défenseurs de tout privilège pouvaient opposer à une réforme globale des finances publiques. Puisque l'autorité du

⁹ Déclaration du 8 octobre 1726. Id., 385.

¹⁰ Id., 380.

¹¹ Michel Antoine, La monarchie absolue, dans: *Kenneth Baker, The political culture of the Old Regime* (Oxford 1987) 22.

souverain absolu atteignait là ses limites, il faudrait donc une *Constitution* nouvelle, et une *Fédération* qui recomposât volontairement la France à partir de ses éléments divers.

Quant à l'administration des finances, qui avait contribué à définir la cohérence nouvelle souhaitée par Calonne, elle était loin d'en apercevoir toutes les conséquences. Tout au long du XVIII^e siècle, en effet, elle s'était étoffée, fortifiée, sans autre contrôle véritable que celui des premiers commis et sans qu'aucun chef comparable à Sully ou à Colbert ait entrepris d'en maîtriser chaque rouage. Sa puissance, sinon sa légitimité, se fondait sur deux môles inébranlables: le mythe de la technicité, et l'invocation abusive de la puissance royale.

Quant à la technicité, promise à un bel avenir, on avait déjà tenté de l'utiliser à dissuader la curiosité de Sully: les spécialistes du Conseil, en 1595,

«rendaient les charges (des finances) si difficiles que pour en tirer utilité il était nécessaire de choisir des personnes d'une profonde science en icelles, grande intelligence et longue expérience, et par là concluaient-ils de n'y devoir jamais être employés que des gens bien stylés en ce métier et par un long usage, si l'on ne voulait voir toutes les affaires en ruine et confusion»¹²

Près de deux siècles plus tard rien n'avait changé, et Calonne employait à peu près les mêmes termes pour expliquer aux Notables que les états de situation qu'ils demandaient

«ne pourraient procurer (à l'Assemblée) autant de lumières qu'elle semble en désirer; il faut être fort versé dans cette partie d'Administration et connaître parfaitement jusqu'aux détails mécaniques de la comptabilité, pour pouvoir distinguer, dans les comptes et états, ce qui appartient à chaque année, et ce qui peut former la balance de la situation ordinaire»¹³.

Il avouait même avec candeur que la technicité servait en fait de paravent au plus complet désordre, puisque

«les recettes, ainsi que les dépenses, se reportent d'un exercice sur l'autre; il y a des ordonnances fictives qui ne servent que pour la régularisation des comptes, ce qui fait qu'on en signe encore à présent (1787) qui sont datées de 1775; en tout, il est fort difficile de former des résultats certains sur la situation de chaque année».

Accoutumés à ce style de travail, comment les techniciens pourraient-ils satisfaire les exigences de régularité, de publicité et de transparence manifestées par le souverain et l'opinion? Pourraient-ils même soutenir plus longtemps leur prétendue spécialité, dès lors que des impôts nouveaux, des circonscriptions nouvelles, un réseau neuf de références, viendraient rendre obsolète le fatras de leur savoir?

Le second point épineux n'était autre que le contrôle même de l'activité technocratique. Si en effet, dans l'Ancien Régime, les titulaires de charges et d'offices (parmi lesquels, jusqu'en 1788, les Intendants des Finances et les Gardes du Trésor) relevaient de la Chambre des Comptes, aucune mécanique analogue ne permettait de vérifier les agents subalternes du Contrôle général et les ordonnateurs secondaires du Trésor.

¹² Les *Oeconomies royales* de Sully, II, éd. par David Buisseret et Bernard Barbiche (Paris 1988) 35.

¹³ Cf. Pierre Renouvin, *L'Assemblée des Notables de 1787* (Paris 1921) 61.

Mieux, ils s'étaient progressivement posés, comme l'a démontré Michel Antoine, en juges du contentieux administratif, s'abritant derrière la fiction du Roi «présent en son Conseil», c'est-à-dire sous la légitimité de la Monarchie absolue¹⁴. Toutes les Cours souveraines en avaient tiré argument contre le «despotisme des bureaux», et même si elles devaient mordre la poussière les premières, l'opinion gardait le souvenir précis de leurs imprécations: il faudrait donc fonder autrement le pouvoir administratif des Finances, à défaut de le réformer intégralement.

Si l'on se transporte maintenant au mois de septembre 1791, date où les Etats généraux, devenus Constituante, se séparent, il est instructif d'observer selon quels principes a été reconstruite la légitimité financière, par rapport à la nouvelle légitimité politique. En fait, tous les abus dénoncés par Calonne aux Notables quatre ans plus tôt semblent avoir disparu: plus de privilèges, exemptions ou exceptions à la loi commune: plus de douanes intérieures ni de barrières au commerce. L'impôt indirect n'existe plus; l'impôt direct est réorganisé, soit assis sur la propriété foncière, soit sur les marques évidentes de la fortune et de l'activité économique. Quant aux grandes fonctions financières, elles font l'objet d'un partage nouveau entre le Roi, chef du pouvoir exécutif, et la Nation, représentée par l'Assemblée Législative. A la Nation le soin d'entériner la recette, puisque la fixation de l'impôt relève de la Loi. C'est également la loi qui donne *quittus* aux comptables publics. En revanche, l'exécutif conserve le choix et la responsabilité de la dépense, comme des moyens à utiliser pour assurer globalement son équilibre avec les recettes légales. Il dispose à cet effet de la Trésorerie, théoriquement contrôlée par l'Assemblée, mais que dirigent des «commissaires» royaux, ainsi que d'un Bureau de Comptabilité, également placé sous l'autorité d'agents nommés par le Roi. Plus aucune Cour ne s'interpose entre le contribuable et l'Etat, les éventuels contentieux relevant des seuls tribunaux ordinaires. Quant au règlement de l'énorme dette qui avait accéléré la Révolution, il est assuré d'avance par la vente des biens nationalisés: c'est le pouvoir législatif qui autorise l'émission progressive d'«assignats», destinés à anticiper ses produits et à hâter la liquidation. L'édifice a donc été rendu intégralement cohérent. Sa cohésion semble à ses auteurs si admirable que la Constituante n'hésite pas, à plusieurs reprises, à émettre l'idée que les citoyens tiendront à honneur de contribuer spontanément aux dépenses publiques, au – delà même de ce que leur imposerait la Loi. Cette confiance se marque d'ailleurs à d'autres traits, parmi lesquels le fait que la répartition des contributions directes, leur perception locale et leur transmission à la Trésorerie relèvent exclusivement d'autorités élues, sans l'intervention d'aucun agent de l'Etat.

Malheureusement, si le nouveau système avait en sa faveur les apparences, il se révéla aussitôt parfaitement inefficace: en 1788 les recettes couvraient, on l'a vu, près de 75% des dépenses totales. En 1790 et 1791 la proportion était tombée à 30%¹⁵. Dès

¹⁴ Cf. *Michel Antoine*, *Le Conseil du Roi sous Louis XV* (Genève 1970) et *Jean-Louis Mestre*, *Introduction historique au droit administratif français* (Paris 1985).

¹⁵ On peut utiliser, avec les réserves d'usage, les chiffres reconstitués par *Frédéric Braesch*, *Les exercices budgétaires 1790 et 1791 d'après les comptes du Trésor* (Paris 1934).

l'année suivante la Législative, en plongeant dans la guerre, allait volatiliser, avec l'œuvre de la Constituante, tout l'équilibre subtil qu'elle impliquait.

* * *

Il est superflu de reprendre ici les détails de l'évolution des finances publiques pendant les vingt-deux années d'un conflit mondial à peu près ininterrompu¹⁶. Il suffit d'observer que la guerre est le fait majeur, ressuscitant à une échelle jamais connue le fameux «extraordinaire des guerres» de Louis XIV et Louis XV. Le second fait essentiel n'est pas moins évident: c'est le mouvement perpétuel dont furent affectées aussi bien les institutions – la France se transformant en laboratoire constitutionnel – que les limites géographiques dans lesquelles ces institutions exerçaient leur légitimité provisoire. Lors du retour simultané de l'ancienne dynastie et de la paix, en 1814, il convient donc de dresser un bilan des changements acquis dans l'ordre financier et de souligner aussitôt un certain nombre de paradoxes¹⁷.

Premier paradoxe, concernant les grandes masses budgétaires: le montant total des recettes ordinaires est d'environ 600 millions, donc nettement supérieur à celui de l'Ancien Régime (+ 29%). Elles sont cependant supérieures aux dépenses ordinaires (447 millions), laissant apparaître un espoir d'excédent structurel: «Les impositions courantes suffiront aux dépenses courantes», a affirmé Louis XVIII en Conseil. A noter que la même année, les recettes ordinaires anglaises se montaient à près de 78 millions de livres et les dépenses à 54 millions, soit respectivement deux milliards et 1,35 milliard de francs. Quant au service de la dette, il n'exige plus en France que 100 millions, trois fois moins qu'en 1788, mais en Angleterre près d'un milliard et demi de francs, autant que les dépenses ordinaires¹⁸. Il serait hors du sujet d'entrer dans de plus grands détails à propos de ce contraste stupéfiant: la faiblesse de la dette française – provisoire, car Waterloo mettra tout en cause – s'explique par la banqueroute du Directoire et par le financement des guerres impériales grâce aux indemnités du Domaine extraordinaire, prélevées sur l'Europe vaincue; l'importance des recettes anglaises provient en partie des considérables rentrées douanières. Mais au total, c'est le budget anglais qui ressemble le mieux, dans les proportions générales de ses masses, à celui de la France de Louis XVI. Dans la France que la Révolution et Napoléon laissent à Louis XVIII, le pouvoir n'a jamais osé demander au contribuable l'effort qui aurait pu assurer la victoire définitive. L'impôt direct prévu par l'Empire pour 1814 (306 millions) sera ramené par Louis à 247 millions, à comparer aux 200 millions de 1788. En revanche les contributions indirectes prévues pour 1814 (190 millions) et

¹⁶ On voudra bien se reporter à nos publications récentes sur ce sujet: *Gestionnaires et profiteurs de la Révolution* (Paris 1986); *L'administration des finances de Louis XVI à Bonaparte: ruptures et continuités*, dans: *Servir l'Etat*, éd. de l'E.H.E.S.S. (Paris 1987) 161–185; *Les Finances et L'Etat*, dans: *The Political culture of the Revolution*, éd par *Colin Lucas* (Oxford 1988) 429–436.

¹⁷ Les chiffres sont ceux du budget pour 1815, présenté par le baron Louis en juillet 1814, adopté par les Chambres en septembre. *Michel Bruguère*, *La Première Restauration et son budget* (Paris 1969).

¹⁸ English historical documents, 577.

1815 (270 millions) sont à comparer aux 208 millions que rapportaient en 1788 les Fermes et la Régie des Aides. En valeur absolue, le contribuable français est donc sorti vainqueur de son conflit avec l'Etat.

Mais, et c'est le second paradoxe, il semble avoir perdu la partie au plan des principes. L'impôt indirect a été rétabli, aussi impopulaire, exigeant autant de préposés et de règlements que sous l'Ancien Régime. L'impôt direct n'est plus guère assis et réparti par les contribuables, dont le rôle se borne, dans le cadre communal, à une répartition soupçonneuse des terres en «catégories»; son montant est calculé et perçu par une administration d'Etat, analogue à celle qui, naguère, fonctionnait pour les vingtièmes. Les contentieux ne sont pas soumis à des magistrats indépendants du pouvoir, encore moins à des juges élus, mais aux conseils de préfecture et surtout, comme autrefois, au Conseil d'Etat. Le contrôle théorique de la Trésorerie par les élus a disparu, comme d'ailleurs la Trésorerie «Nationale» elle-même, revenue au Trésor de Loménie de Brienne. Surtout, et c'est le plus important, aucun budget exhaustif et sincère, voire comparable aux Comptes-rendus de Brienne et Necker, n'a jamais été, depuis 1791, véritablement discuté par les Assemblées successives, le rapporteur du budget de la Première Restauration, Delhorme, pouvant ainsi affirmer à bon droit:

«Voici la première fois que la puissance exécutive présente à votre examen libre, à votre vérification pleine, indépendante, absolue, un projet de loi sur les finances.»

Observons toutefois que le principe de l'approbation des recettes par un vote, même en bloc, n'avait jamais été tout à fait perdu de vue: l'un des motifs retenus par le Sénat pour déchoir Napoléon reposa précisément sur le fait qu'il avait par simple décret, en janvier 1814, doublé l'impôt sur les portes et fenêtres et accru la contribution foncière.

Troisième paradoxe, et non le moindre: alors que l'administration des finances jouit d'un pouvoir au moins égal à celui de l'ancien Contrôle général et qu'elle a réussi à bénéficier, dans l'opinion, d'un certain respect et d'une honorable réputation technique, elle n'a pratiquement résolu aucune des apories traditionnelles. Malgré le ton majestueux de ses administrateurs, malgré la publication depuis 1806, d'un *Compte de l'administration des Finances* riches en tableaux certifiés exacts, où les totaux s'équilibrent au centime près, l'incertitude est aussi générale que sous Calonne. L'unité du Trésor n'est qu'un leurre, puisqu'outre sa Caisse de service existaient aussi sous l'Empire une Caisse d'amortissement, une Caisse du Domaine extraordinaire, une Caisse de la Grande Armée, un Trésor de la Couronne et que de fréquents échanges entre ces cinq organismes, réalisés sur simple injonction impériale, empêchaient tout bilan certain¹⁹. Les exercices budgétaires, comme sous Louis XVI, ne sont réputés clos que lorsque l'ensemble des créances ouvertes ont été apurées: ainsi le *Compte des dépenses ordonnées pour le service des ministères* en 1806 comportait-il des ordonnancements au titre de chacun des budgets écoulés depuis 1797; en 1809, les «restes à recouvrer» sur le

¹⁹ Ainsi, le 14 février 1813, le ministre du Trésor Mollien écrit-il à La Bouillierie, trésorier du Domaine extraordinaire, pour contester son évaluation de la dette du Trésor impérial envers les Trésors de la Couronne et du Domaine extraordinaire: la différence porte sur 3,7 millions (inédit: archives La Bouillierie, arch. départ. de Maine-et-Loire).

budget de 1806 se montaient à 6,88 millions, sur celui de 1807 à 3,1 millions, sur celui de 1808 à 50,58 millions²⁰. De toute manière, la validité même de tous ces chiffres demeurerait essentiellement contestable, comme le prouveront les longues polémiques autour de l'évaluation de l'arriéré impérial, comme le laissait aussi supposer le refus des payeurs, de 1804 à 1822, de fournir à la Cour des Comptes leurs justifications de dépenses²¹, et comme l'attestent enfin les rares témoignages de première main sur le travail qui permettait malgré tout de fournir au public des comptes équilibrés:

«Je vous renvoie l'aperçu des ressources du Trésor Public pour les derniers mois de 1806. Mon intention est que vous le fassiez cadrer avec le mémoire que vous m'avez remis hier.»

(Napoléon à Mollien)²²

«Une seconde organisation du ministère du Trésor avait été entée (par Mollien en 1806) sur la première et le jeu croisé des ressorts de ce double mécanisme enchevêtrait nécessairement les résultats fictifs et réels du service des Caisses, de manière à rendre leur élucidation très laborieuse ... Tel était cependant le problème que j'avais à résoudre tous les trois mois, en combinant entre eux les divers éléments d'un ensemble d'opérations La difficulté la plus sérieuse et la plus habituelle de ce travail approximatif et complexe était de maintenir un *accord apparent* entre les situations de chaque trimestre, de manière à ne jamais éveiller la défiance du coup d'œil pénétrant de l'Empereur par des contradictions évidentes ... Je parvenais néanmoins, avec le secours éclairé (du premier commis du Trésor), à faire disparaître des différences considérables d'un trimestre à l'autre, bien plus par la puissance du raisonnement que par l'autorité des chiffres.»

(Marquis d'Audiffret)²³

Tous ces paradoxes pourraient se résumer en un seul: la «machine» automatique rêvée par les derniers Contrôleurs généraux fonctionnait désormais de manière satisfaisante, grâce aux réformes fiscales accomplies par Gaudin, et dont la légitimité n'est guère plus contestée en 1814. En revanche, c'est son contrôle technique et démocratique qui était défaillant, qu'il s'agît de la discussion des dépenses ou de la vérification des comptes. A Louis XVIII et Charles X il incombait de régler cette contradiction, et donc d'achever la Révolution en fondant l'Etat moderne. Examinons les principales voies par où s'établit cette tardive légitimation.

C'est la loi du 15 mai 1818, préparée par Corvetto sous l'autorité de Richelieu, qui a disposé que le règlement définitif des budgets antérieurs serait désormais soumis au vote des Chambres, et non plus fixé par la simple publication de tableaux administratifs. Dès 1819 furent ainsi réglés en bloc les exercices de 1815, 1816 et 1817. La règle fut appliquée plus exactement encore dans la suite, puisque, chaque exercice budgétaire se terminant le 31 décembre de la seconde année, la loi de règlement intervenait au plus tôt en mars, au plus tard en août de l'année suivante, comme le résume le tableau²⁴:

²⁰ Comptes du Trésor pour l'année 1808 (Paris 1811) 6–11.

²¹ Notice historique, jointe au Règlement général de Comptabilité publique (Paris 1838) 273.

²² Jacques Arnna et Bertrand Gille, *Lettres de Napoléon au comte Mollien* (Rochecorbon 1959) 47 (du 16 avril 1806).

²³ Souvenirs inédits du marquis d'Audiffret, dont je prépare l'édition.

²⁴ René Stourm, *Le Budget*, cours de Finances (Paris 1913) 591.

Règlement de l'exercice de	par la loi du
1818	28 mai 1820
1819	23 avril 1821
1820	31 mars 1822
1821	8 avril 1823
1822	13 juillet 1824
1823	21 mai 1825
1824	21 juin 1826
1825	6 juin 1827
1826	6 août 1828
1827	16 juillet 1829 ²⁵

Pourtant, les «ultras» avaient d'abord vu dans ce principe un empiètement sur les prérogatives de la Couronne, les comptes, selon eux, étant des faits «qui ne se constatent pas par des lois». Il fallut recourir à d'anciens serviteurs de l'Empire, comme Daru et Mollien, pour rappeler à la Chambre des Pairs que «le droit d'examiner et de contrôler les dépenses de l'Etat tient nécessairement à celui de voter les fonds destinés à y satisfaire», et que, dans ce second examen, «les réalités sont mises en présence des promesses: ce sont les faits qui jugent les prévisions»²⁶. Aucun des deux frères de Louis XVI, en tout cas, n'avait paru gêné de reconnaître aux Chambres cette prérogative.

En revanche la monarchie légitime, tout en substituant le vote des crédits par ministères au vote global qui avait prévalu de 1791 à 1816, n'osa pas aller jusqu'au vote par chapitres, qu'auraient souhaité des députés. Son innovation était cependant considérable, puisqu'elle interdisait à chacun des ministres de dépasser les crédits que le budget leur ouvrait²⁷ et posait donc pour la première fois le principe de la spécialité (loi du 25 mars 1817). Et Villèle semblait disposé à aller plus loin, puisqu'il organisa le vote du budget de 1829, non plus seulement sur sept ministères, mais sur 52 «branches principales de services»²⁸ ce qui, de toute évidence, accroissait le pouvoir de contrôle des législateurs.

Si l'administration des Finances et son chef ont cru pouvoir sans danger fortifier ainsi les capacités d'examen des Chambres, c'est qu'ils avaient enfin réussi à mettre sur pied un système de vérification comptable, beaucoup plus sûr que tout ce qui avait pu précéder la Restauration. Certes, depuis novembre 1807, était installée une Cour des Comptes, dont les membres étaient inamovibles et nommés à vie²⁹. Mais elle n'adressait d'abord ses arrêts qu'au ministre du Trésor, donc au seul pouvoir exécutif. Les nouveautés de la Restauration ont donné à la Cour une place beaucoup plus importante, en étendant sa compétence à l'ensemble des services du Trésor (1817)³⁰, puis

²⁵ La III^e République devait se montrer moins scrupuleuse: ainsi les exercices de 1889 à 1896 n'ont-ils été réglés qu'en 1902 (*Stourm*, 590).

²⁶ Intervention de Daru (22 juin 1819) et rapport de Mollien (27 décembre 1830) à la Chambre des Pairs, cités par *Stourm*, 584.

²⁷ *Stourm*, 288–289.

²⁸ Ordonnance du 1^o septembre 1827.

²⁹ La Cour des Comptes, éd. du C.N.R.S. (Paris 1984) 354 et 421.

³⁰ Id., 440–450. Cf. aussi *Isaia* et *Spindler*, les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique (Paris 1986).

aux régies financières jusque là autonomes (1820), en rendant justiciable de la Cour tout maniement de deniers publics et en la chargeant, par conséquent, de certifier l'exactitude des comptes généraux des ministres (1822), en préparant enfin la publicité de son rapport annuel et sa présentation aux Chambres, qui ne devait aboutir qu'en 1832. Sur ce dernier point, les résistances des vieux fonctionnaires étaient vives: en 1817, Bricogne répondait à Audiffret, qui lui en soumettait le projet: «Vous rêvez une entreprise impossible, cette folle idée est digne des Petites Maisons!»³¹

On vient de citer le marquis d'Audiffret, bien connu des historiens des finances. C'est à lui, en effet, qu'il convient de faire remonter la plupart des mesures tendant à réconcilier et à harmoniser légitimité politique et légitimité financière³². Presque seul en effet, le premier en tout cas, il avait compris que l'exécutif royal et l'administration dont il était responsable étaient plus que jamais solidaires: ils ne pourraient éviter «les doutes injurieux dans les Chambres et la presse» que s'ils établissaient rigueur et transparence dans leurs comptes, incontestablement. Formé au sein de la «section de la comptabilité centrale» du ministère du Trésor, réorganisée par Mollien en 1807, il était bien placé pour y apercevoir, comme on l'a dit, toutes les approximations des calculs officiels sous l'Empire. Son unique obsession, lorsqu'il fut devenu «directeur de la comptabilité générale» (1815–1829), fut d'organiser des structures vertueuses, par lesquelles seraient rendues impossibles non seulement l'erreur, la dissimulation, l'appropriation de ressources publiques par un individu ou une caisse particulière, mais même l'éventualité d'un tel soupçon. Confection minutieuse de nomenclatures des pièces exigibles, de modèles de bordereaux uniformes, menace constante de l'inspection générale des finances, dont le rôle s'affirme alors, ont été couronnées par la publication, en 1826, de la monumentale *Instruction générale sur le service et la comptabilité des receveurs généraux et particuliers des finances*³³, véritable «Code financier». Il sera certes toujours possible de transgresser ces règles, comme l'ont montré quelques «déficits» retentissants, mais elles existaient désormais et leur transgression n'avait plus guère de chances de rester longtemps inaperçue.

Ainsi la centralisation impérative de tous les fonds et de toutes les procédures, l'évocation au Conseil d'Etat ou à la Cour des Comptes de tous les contentieux, l'établissement, en somme, d'un «contrôle général» efficace sur l'ensemble des finances, loin d'alimenter une polémique destructrice contre le «despotisme des bureaux» comme au XVIII^e siècle, pouvaient-ils être dès lors présentés comme autant d'hommages rendus par la Couronne à la Nation et à son Corps législatif. On comprend mieux la bienveillance ou l'indifférence de Louis XVIII et Charles X envers des innovations qui semblaient sacrilèges à certains de leurs partisans peu éclairés. Soucieux seulement de la bonne marche de l'Etat, ils prirent en fait leur bien où ils le trouvaient: dans l'administration hiérarchisée et les contributions impératives de l'Empire, comme dans le

³¹ Audiffret, Souvenirs. Bricogne, ancien premier commis du Trésor, était alors maître des requêtes au Conseil d'Etat. Die «Petites Maisons» waren Anstalten für Geisteskranken.

³² Michel Bruguière, Charles Louis Gaston, marquis d'Audiffret, fondateur de la comptabilité publique française, dans: Bull. de la Sté hist. et archéologique de l'Orne, CIII, n° 4 (déc. 1984) 121–129.

³³ Imprimerie royale (Paris 1826) 420 pages in 4°, plus 82 pages d'annexes.

contrôle pointilleux que la Charte autorisait à la Chambre et à la presse. C'était là, au fond, la plus pure tradition monarchique, celle qui permet au souverain d'être «bien servi», et de l'être d'autant mieux que chacun de ses agents est soumis à la censure d'autres agents ou du public.

Dès mai 1814, un prince aussi étranger jusque là aux réalités françaises que pouvait l'être le duc de Berry, né en 1778 et émigré depuis 1789, avait parfaitement aperçu l'avantage de la situation nouvelle pour la Couronne restaurée. Alors que son père ferait vainement au Conseil pour obtenir que soit prise en considération sa promesse de suppression des droits réunis, où «son honneur était en quelque sorte engagé», il fit observer

«que le Sénat et le Corps législatif ayant seuls le droit de voter l'impôt, la proposition de Son Altesse Royale est de nature à être soumise à la délibération de ces corps par les ministres du Roi»³⁴

Et lorsque son frère Angoulême, moins habile, revint à la charge le 27 mai, Louis XVIII, qui connaissait l'intraitabilité des Finances sur ce sujet, lui rétorqua:

«que s'il eût été autocrate de France, il aurait anéanti la conscription et les droits réunis, mais que sa volonté seule ne faisant pas la Loi, il a été obligé de s'environner des formes qu'elle prescrit, et que c'est là ce qui a retardé le vœu de son cœur»³⁵

On ne pouvait mieux marier la légitimité selon la Charte aux «intérêts du Trésor» ...

Zusammenfassung des Referates von Michel Brugière

Kann das Recht, über die Finanzen zu handeln, vom Recht, über Politik zu handeln, getrennt werden? Gerade das zu überlegen, lädt uns die Geschichte Frankreichs von 1789 bis 1830 ein, und zwar so, wie sie sich schrittweise vollzog:

1. Gleichzeitige Ablehnung der legitimen Monarchie und ihres fiskalischen Systems;
2. Schaffung einer neuen Legitimität, die gleichwohl an den Anforderungen des Krieges zerbrach; Schaffung einer Autorität des Faktischen, die vorzufinden die Monarchie von 1814 glücklich gewesen wäre.

Es ist bemerkenswert, daß die heftigste Anprangerung der „Mißstände“ des Ancien Régime von Calonne, dem „contrôleur général des Finances“, schon zu Beginn des Jahres 1787 formuliert worden ist. Er schlug als Lösung vor: Abschaffung der Abstufungen, Unterschiede und Privilegien, die die Homogenität der französischen Gesellschaft aufgelöst hatten und völlige Zurückführung zum Prinzip der Uniformität, die eine neue Ordnung begründen sollte. Ein solches Projekt freilich führte notwendigerweise zur Negation der ganzen Geschichte Frankreichs und zum Erlöschen sowohl der alten wie der „legitimen“ Regeln wie auch der Monarchie selbst. Es setzte eine Stärkung der staatlichen Administration voraus, die aufgrund ihrer Technik und aufgrund fehlender Einzelkontrollen effizienter geworden war. Die Konstituierende Versammlung hielt man für ein doppeltes Heilmittel: Sie würde das alte französische

³⁴ Registre des délibérations du Conseil d'Etat provisoire, B.N., n.a. 24062 (8 mai 1814) 106.

³⁵ Id., 167.

Recht und auch die Zentralverwaltung zerstören. Und wenn ersteres niemals mehr von den Toten auferstehen würde, könnte das zweite von den Revolutionsjahren profitieren, um wieder aufzuleben und unzerstörbar zu werden.

Am Ende des Kaiserreiches ähnelte das finanzielle und fiskalische System stark demjenigen des Ancien Régime, es war nur homogener und sehr viel potenter geworden. Dagegen bestand eine Vielzahl der Fehler, die unter Ludwig XVI. an die Öffentlichkeit gekommen waren, fort, vor allem beim Fiskus. Die Demokratie fehlte bei der Festsetzung der Ausgaben ebenso wie bei der Überprüfung der Rechnungen. Lediglich unter Ludwig XVIII. und Charles X. griffen die Regeln des modernen Staates: genaue Vorschriften für die Haushalte durch die Kammern, Abstimmung über die Kredite durch die Ministerien, genaueste Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof, dessen jährlicher Bericht dem Parlament vorgelegt wurde. Alles dies, was den Souveränen ohne Zwang durch die Praktiker, die in der Zeit des Empire herangebildet worden waren, wie der Marquis d'Audiffret, auferlegt worden war, geschah nicht unter Anrufung der wiederhergestellten königlichen Legitimität, sondern, indem an der nationalen Legitimität der Kammern festgehalten wurde, die nun zur Kontrolle der Regierung da waren. Die Brüder Ludwigs XVI. konnten schließlich die Träume, die vor 1789 geträumt worden waren, in die Tat umsetzen: eine kraftvolle Verwaltung, aber auch eine ständige und unabhängige Überprüfung der Krone. Keiner glaubte, daß dieses perfekte System, das fähig war, alleine zu funktionieren, einer neuen politischen Legitimität dienen könnte, welcher Art diese auch sein mochte. Der Staat war geboren.