

Report of the Annual Meeting of the Canadian Historical Association Rapport de l'assemblée annuelle de la Société historique du Canada

Report of the Annual Meeting

Jacques Necker et l'État moderne

J. Boshier

Volume 42, Number 1, 1963

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/300623ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/300623ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

The Canadian Historical Association/La Société historique du Canada

ISSN

0317-0594 (print)

1712-9095 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Boshier, J. (1963). Jacques Necker et l'État moderne. *Report of the Annual Meeting of the Canadian Historical Association / Rapport de l'assemblée annuelle de la Société historique du Canada*, 42(1), 162–175.
<https://doi.org/10.7202/300623ar>

JACQUES NECKER ET L'ÉTAT MODERNE

J. Boshier

University of British Columbia

I

La littérature du vingtième siècle qui traite de Jacques Necker et de son époque nous laisse une impression fort nébuleuse. Certains historiens, tels qu'Edouard Chapuisat,¹ lui prêtent beaucoup de bon sens et une disposition politique modérée. D'autres, tels que Lavaquéry et Jolly y voient de la faiblesse surtout et même une certaine mal-honnêteté.² Ces opinions arrêtées reflètent pour la plupart des attitudes qu'on trouve déjà dans la littérature volumineuse écrite pour et contre lui durant les années entre 1780 et 1790. Ces historiens ne font guère plus que de ranimer des controverses politiques du dix-huitième siècle, et en faisant cela ils ne nous offrent qu'un exposé embrouillé de la politique et des réformes de Necker. Quelques écrivains judicieux avouent, comme Olivier-Martin,³ qu'on ne sait "comment définir l'habile homme que fut Necker." Edmond Préclin dans un volume de la série *Clio* nous fait sentir combien il est difficile de comprendre le rôle de Necker.⁴ Cependant la plupart des ouvrages d'histoire générale les plus réputés du vingtième siècle qui posent ce problème d'interprétation nous ont montré Necker sous un jour peu favorable. On peut citer comme exemple l'*Histoire de France* publiée sous la direction d'Ernest Lavisse. Henri Carré, un de ses collaborateurs, nous a décrit le premier ministère de Necker (1776-1781) de telle façon qu'il nous paraît quelque peu superficiel, futile, dépourvu de principe et même de probité. "Surtout préoccupé de faire l'apologie de ses actes," Necker était convaincu à tort "qu'il était un grand homme"; il n'a rien fait d'important surtout parce qu'il était "un homme de transaction" et "il a renoncé aux grandes réformes."⁵ (Je groupe ici plusieurs citations mais je vous assure que je ne dénature guère le sens du texte.) Marcel Marion l'a jugé un peu de la même façon mais beaucoup plus sévèrement. Il faut noter, d'ailleurs, que ces différents auteurs n'ont pas abouti à ces conclusions peu favorables sous l'influence d'un même point de vue politique. On voit par exemple des auteurs aussi opposés que Pierre Gaxotte et Albert Mathiez s'accorder sur ce sujet. D'après

¹ Edouard Chapuisat, *Necker (1732-1804)*, Paris, 1938. Tous les ouvrages cités sont publiés à Paris sauf indication contraire.

² E. Lavaquéry, *Necker fourrier de la Révolution*, 1933; Pierre Jolly, *Necker*, 1947.

³ F. Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, 1951, p. 663.

⁴ Edmond Préclin, *Le XVIII^e siècle*, 1952, p. 360, 371.

⁵ E. Lavisse, *Histoire de France*, 1911, tome IX, vol. 1, livre 1, chap. 4. M. Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, 1914, tome 1, p. 292 et suiv.

Mathiez, "Necker n'était qu'un parvenu vaniteux et médiocre — un comptable."⁶ Il y a, comme nous l'avons déjà dit, une très longue liste d'historiens qui partagent ces opinions. On peut citer Germain Martin, Henri Sée, Paul Harsin, Marcel Reinhard, Louis Madelin et Herbert Lüthy.⁷ On retrouve ces opinions sur ce continent dans quelques ouvrages importants d'histoire générale tels que *The Age of Democratic Revolution* du professeur Palmer. "Necker accomplished little," dit-il, "and was followed by Calonne."⁸ Sans avoir expliqué Necker, Palmer semble toutefois convaincu qu'il était inférieur à Calonne et à Turgot. Les opinions de ce genre, bien qu'elles ne soient pas les seules, sont les plus répandues.

On ne sera donc pas étonné que Reinhard représente les réformes de Necker comme "superficielles"; Sée et Marion parlent de "demi-mesures"; Philippe Sagnac ne nous signale que des "réformes de détail" et Gaxotte parle "des économies de bout de chandelles exécutées à grand fracas."⁹ Le professeur Alfred Cobban — mon maître et trop grand historien pour s'indigner du fait d'être nommé dans cette critique — en fait peu de cas et parle légèrement de quelques "minor administrative reforms."¹⁰ En examinant ces critiques attentivement, on voit que ces auteurs partagent une même opinion sur ce qu'il fallait faire pour corriger les abus de l'ancien régime. Carré révèle ce point de vue en écrivant de Necker qu'il "a renoncé aux grandes réformes, mais il a réorganisé l'administration centrale des finances."¹¹ Pour Carré (et pour les autres) il est évident que la réorganisation de l'administration n'était pas "une grande réforme." Dans la pensée de Sagnac, les mesures de Necker se divisent en deux catégories: premièrement "la réforme administrative" par laquelle il entend précisément les innovations dans la méthode d'administrer les provinces; deuxièmement, "la réforme financière" par laquelle il entend uniquement les innovations destinées à régler les dépenses de l'état. La plupart des réformes de Necker tombent forcément dans cette deuxième catégorie ce qui leur enlève toute importance car il est inutile de les peser dans la balance de simple économie budgétaire contre la grande dette contractée par Necker. Pour bien comprendre son oeuvre il faut se rendre compte qu'il envisageait

⁶ P. Gaxotte, *Histoire des Français*, 1951, p. 625; A. Mathiez, *La Révolution française*, 1922, vol. 1, p. 35.

⁷ Germain Martin, *Histoire de la Nation française*, éd. Hanotaux, 1927, tome X, p. 247, p. 264; H. Sée, *Histoire économique de la France*, 1939, tome 1, p. 170, 343; P. Harsin, "Necker", *Encyclopedia of the Social Sciences*, 1934; M. Reinhard, *Histoire de France*, 1954, vol. 1, p. 69; L. Madelin, *Histoire de la Nation française*, éd. Hanotaux, 1927, tome IV, p. 476; H. Lüthy, *La Banque protestante en France*, 1961, vol. 2, p. 467, 387.

⁸ Princeton, 1959, p. 454.

⁹ *Loc. cit.* pour chaque auteur; et Philippe Sagnac, *La Fin de l'ancien régime et la Révolution américaine (1763-1789)*, "Peuples et Civilisations", 1952, p. 362.

¹⁰ A. B. Cobban, *A History of Modern France*, Pelican Books, vol. 1, 1957, p. 121.

¹¹ Carré, *op. cit.*, p. 77.

^{11a} Sagnac, *ip. cit.*, p. 364.

une réforme du système financier beaucoup plus complète que le redressement méticuleux du budget. De même, la réforme administrative n'impliquait pas seulement la fondation des Assemblées provinciales.

J'ai l'intention ici de démontrer qu'on doit interpréter le rôle de Necker dans l'histoire de l'administration et des finances publiques et que ce rôle lui confère une grande importance. René Stourm l'avait déjà constaté dans un livre de 1885, mais peu d'autres ont, depuis lors, partagé ce point de vue.¹² Necker s'intéressait à l'organisation rationnelle de l'état et il a mis à effet un nombre remarquable de ses plans de réforme, surtout pendant son premier ministère. La centralisation administrative à laquelle il a donné son attention était, au dire d'Alexis de Tocqueville, "la seule portion de la constitution politique de l'ancien régime qui ait survécu à la Révolution, parce que c'était la seule qui pût s'accommoder de l'état social nouveau que cette Révolution a créé."¹³ Loin de détruire l'oeuvre administrative de l'ancien régime, la Révolution, ainsi que le Premier Empire et la Restauration, l'a fait sienne afin de s'en servir comme base de nouveaux départs. L'administration était l'instrument exécutif de chaque régime et chaque régime a cherché à l'améliorer. Avant la Révolution Necker était en France l'équivalent des *despotes éclairés* et des ministres anglais, North, Shelburne, Burke et Pitt, qui se rendirent célèbres par leurs réformes administratives. Lorsque l'histoire de l'état moderne sera écrite Necker y trouvera une place importante.

II

Necker s'efforçait de transformer une collection d'agents et d'agences royaux, réunis seulement par leurs liens envers la couronne, en un corps semblable au service civil moderne. Il voyait l'administration royale comme un organe ayant un but clair et le fonctionnement régulier d'une machine. Après avoir noté dans un mémoire de 1778 à Louis XVI une grande variété de serviteurs royaux dans l'administration des finances publiques, il se demanda "si d'un pareil chaos il peut enfin sortir un système simple et régulier d'imposition."¹⁴ Il ne s'agit pas simplement de la manie d'un comptable rangé. "L'autorité royale," écrit-il, "repose sur des bases inaltérables, et ne consiste point à se montrer dans tous les détails; elle existe également et même dans un plus grand éclat, lorsque par un arrangement sage, et par une première impulsion dont elle sait maintenir les effets, elle se dispense d'agir sans cesse." Et encore, "la confusion continuelle entre l'exercice journalier et l'autorité même est une source d'inconvénients; et le grand art de

¹² René Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution, origines du système financier actuel*, 1885, 2 vols.

¹³ Tocqueville, *Oeuvres complètes*, éd. J.-P. Mayer, tome II, *L'Ancien régime et la Révolution*, 1952, p. 107.

¹⁴ Necker, *Mémoire au Roi sur l'établissement des Administrations provinciales*, 1785, p. 9.

tous les administrateurs subalternes est d'entretenir cette confusion ; car ils voudraient que le respect à leurs commandements les plus arbitraires fût un des plus grands intérêts de la royauté.”¹⁵ Necker voulait supprimer ces éléments personnels, arbitraires et irréguliers et les remplacer par — et on retrouve ces mots dans ses livres — “ordre”, “système”, “régularité”, “uniformité”. Le vocabulaire de la fin du dix-huitième siècle était peu adapté à sa tâche. On venait d'inventer le terme péjoratif “bureaucratie”. Il ne s'en servait point, mais ce mot exprime malgré tout quelque chose de l'unité d'action qu'il voulait introduire dans l'administration. Necker et ceux qui partageaient ses vues avaient une notion toute différente de la nôtre en parlant de “l'ordre” et de “l'économie”. Au cours de ses chapitres “Sur l'ordre dans le trésor royal” et “Sur l'économie du temps” il évoque une administration efficace, bien constituée, hiérarchisée et composée uniquement de fonctionnaires capables et voués au bien public.¹⁶

Pendant son premier ministère Necker essaya d'organiser le Contrôle général des Finances d'après ces idées. Les bureaux de ce département étaient tombés depuis longtemps sous l'égide de six puissants Intendants des Finances. Ces Intendants étaient indépendants l'un de l'autre et même du Contrôleur général en vertu de la vénalité de leurs offices. Ils employaient chacun leurs propres commis chez eux et y tenaient leurs propres archives. D'après un mémoire anonyme de l'époque, “Ces Départements de chaque Intendant des Finances étant devenus des petits ministères... l'autorité s'est toujours trouvée divisée, souvent contredite, et continuellement taxée d'arbitraire.”¹⁷ Malheureusement la vénalité de ces charges les mettaient hors d'atteinte des fonctionnaires les plus capables et les plus expérimentés. Aussitôt qu'il fut devenu Directeur général des Finances Necker supprima ces charges pour attribuer leurs fonctions, moyennant de simples commissions, à plusieurs premiers commis.¹⁸ Ceux-ci étaient des fonctionnaires de carrière qui, en raison de leur origine sociale, ne pouvaient qu'être strictement subordonnés et responsables envers le Directeur général. Necker se flatte de les avoir choisis pour leurs capacités extraordinaires et on peut voir la qualité de son jugement en examinant le succès de leurs carrières. Bertrand Dufresne (1736-1801), dont un observateur anonyme remarqua en 1790 qu'il était “le matador des premiers commis”,¹⁹ devint effectivement directeur du Trésor royal en 1777. Il perdit ce poste aussitôt que Necker fut disgracié en 1781. Mais sept ans plus tard Necker le rappela dès le début de son deuxième ministère. Dufresne

¹⁵ *Ibid.*, p. 16-17.

¹⁶ Necker, *De l'Administration des Finances de la France*, 1784, vol. 3, p. 350, 363.

¹⁷ Archives nationales à Paris (citées ci-après : A.N.) F³⁰ 110¹ *Note*, 22 juin 1777, en manuscrit.

¹⁸ Edit de juin 1777.

¹⁹ A.N., DX 2.

portait le titre de Directeur du Trésor royal en 1791 au moment de son remplacement par le Comité de la Trésorerie nationale. On le trouve sous le Directoire, membre actif des Cinq Cents. Le Consulat lui donna la direction du Trésor public pour une troisième fois en 1800 et à sa mort Napoléon écrivit: "Je désire que vous fassiez placer son buste dans la salle de la Trésorerie."²⁰ Necker plaça Michel-François Dailly à la tête du Département des Impositions dont la fonction était de contrôler les diverses agences responsables de la collection des impôts directs. Gaudin, qui était dans sa jeunesse un de ses adjoints, témoigne d'un grand respect pour lui dans ses mémoires.²¹ Dailly fut élu député du Tiers Etat en 1789 mais il démissionna pour cause de santé. En décembre 1799 le Consulat l'appela au Sénat. En même temps que Gaudin, dont on connaît la carrière de Ministre des Finances sous le Premier Empire, Dailly avait dans son bureau Pierre-Hubert Anson (1744-1810), plus tard membre de l'Assemblée constituante, et Louis-Hardouin Tarbé (1753-1806) qui allait devenir le premier des Ministres des Contributions publiques en 1791. Il est vrai que d'autres n'eurent pas le même succès politique — par exemple, Marie-Romain Hamelin (né 1734) et Antoine-Jean Melin (né 1726).²² Tous ces fonctionnaires furent placés à la tête de bureaux composés de chefs, de commis et de garçons qui leur étaient subordonnés.

Mais il y avait de sérieux obstacles à l'avancement de tels fonctionnaires. Les tentatives de composer une hiérarchie administrative se trouvaient sans cesse entravées par la hiérarchie sociale. Les hauts fonctionnaires roturiers pouvaient à peine exercer leur autorité sur leurs subalternes nobles. Necker savait personnellement de quoi il s'agissait, étant lui-même, comme dit Mathiez, le seul ministre roturier parmi les trente-six qui eurent un portefeuille entre 1774 et 1789.²³ En supprimant les offices d'Intendants des Finances en 1777, Necker perdit en même temps la possibilité d'employer des Intendants tels que Lefèvre d'Ormesson qui espérait "n'avoir pas à craindre de lui (c'est à dire de Necker) l'offre de traitement pécuniaire dont mon caractère comme ma position m'ont éloigné dans tous les temps... S'il voulait me forcer à accepter quelque grâce pécuniaire, il me ferait personnellement la peine la plus réelle et plus sensible certainement pour moi que la suppression de ma charge que l'ordre de son administration a pu lui faire juger nécessaire."²⁴ Lefèvre d'Ormesson et ses semblables ne voulaient pas accepter des postes de simple salarié. Ils ne voulaient accepter qu'une charge vénale qui les laisserait libres de tout engagement envers un

²⁰ *Eloge du Citoyen Dufresne, Conseiller d'Etat, Directeur général du Trésor public*, Paris, 30 pluviôse, an X, (B.N. Ln 27 6547).

²¹ Martin-Michel-Charles Gaudin, duc de Gaète, *Mémoires, Souvenirs, Opinions et Ecrits*, 1926, 3 vols. vol. 1, p. 5.

²² A.N., F^{1A} 566, F⁴ 10322, V¹ 518; Michaud, *Nouvelle Biographie française*, etc.

²³ Mathiez, *op. cit.*, vol. 1, p. 8; cf. Necker, *De l'Administration*, vol. 3, p. 366.

²⁴ A.N., 156 MI 99/144 AP 145, Les Archives d'Ormesson, d'Ormesson à Dailly, 10 sept. 1777.

ministre des finances roturier. On trouve souvent de tels problèmes même à des niveaux plus bas de l'administration surtout quand on voit Necker décider de nommer des roturiers à des postes importants. Citons, par exemple, d'Ormesson: "Lors de la suppression des Intendants des Finances, Messieurs de Boissy, nés anciens gentilhommes et appartenants à des maisons considérables... craignirent comme il est naturel avec ces avantages personnels, l'humiliation de se trouver subordonnés à des commis des finances personnellement inférieurs à eux."²⁵ Ce cas particulier fut résolu par la décision de Necker de laisser le bureau en question sous la direction d'Ormesson. C'est pourtant un exemple de la résistance des nobles en face d'un choix basé surtout sur le mérite et la dépendance des fonctionnaires envers Necker.

Les classes privilégiées ne furent pas seule à adopter cette attitude de résistance à "la carrière ouverte aux talents." En ce temps-là, dix ans avant la Révolution, d'autres croyaient aussi à l'autorité naturelle des nobles. Citons le cas de Jean-Rodolphe Perronet, premier ingénieur, invité par Necker à prendre la direction des Ponts et Chaussées à la place de l'ancien Intendant des Finances, Trudaine de Montigny. Perronet refusa l'offre qui lui était fait en soutenant qu'il fallait pour les Ponts et Chaussées "un magistrat (qui) eût de la consistance par lui-même, des relations avec la cour et les ministres, et qui sût défendre le corps des injustes attaques de ses ennemies."²⁶ Necker insista et le poste fut éventuellement délégué à un fonctionnaire de carrière, Joseph-François Coster. Après la chute de Necker il y eut un revirement total dans l'administration qui réintégra ces postes à des charges vénales. Ceci eut lieu en 1781 à l'époque où les grades de l'armée étaient réservés uniquement à la noblesse.

Les nobles n'étaient guère les seuls que Necker voulait remplacer ou convertir en fonctionnaires publics. Il dut faire face à de plus grandes difficultés en ce qui concerne les financiers qui géraient les fonds de l'état. Sous l'ancien régime la plupart des affaires publiques, entre autres la collection et la dépense des revenus, étaient en effet sous contrat. On retrouve cette pratique de nos jours dans les contrats par lesquels des compagnies privées s'engagent à effectuer des travaux publics. Pour les impôts directs, ces contrats prenaient la forme de charges vénales ainsi que ceux des Receveurs généraux des Domaines et Bois, Receveurs des impositions de la ville de Paris, Receveurs généraux des Finances et — pour la dépense — Trésoriers généraux de la Marine et des Colonies françaises dans l'Amérique, Trésoriers des Offrandes, Aumônes, Dévotions et Bonnes-oeuvres du Roi et ainsi de

²⁵ Bibliothèque nationale (sera citée ci-dessous B.N.), Collection Joly de Fleury, 1448, fol. 55 et suiv., Mémoire de d'Ormesson, 25 juin 1781.

²⁶ Jean Petot, *Histoire de l'Administration des Ponts et Chaussées, 1599-1815*, 1958, p. 158. Pour la fermeture des grades de l'armée à la bourgeoisie, Sagnac, *op. cit.*, p. 463.

suite. Chacun de ces comptables gérait sa propre caisse et il n'était responsable pour cela qu'à une des treize Chambres des Comptes. On trouve les deux Gardes du Trésor royal à la tête de la liste des comptables dans l'Almanach royal mais l'autorité de ces Gardes était limitée à leurs propres caisses. Le gouvernement utilisait ces caisses comme autant de différents comptes en banque. Le Conseil royal des Finances s'efforçait de diriger la circulation des fonds d'une caisse à l'autre d'après un grand plan annuel et chaque comptable recevait ses instructions par un Etat-du-Roi auquel il répondait par un rapport nommé Etat-au-vrai. Ces procédés mis à part, ce système ne comprenait aucune subordination, aucune hiérarchie de contrôle, aucune coordination. Evidemment ce système offrait certains avantages. La caisse individuelle, comme le module de l'architecture, permettait au système d'être élargi dans n'importe quelle direction en engageant simplement un financier pour recevoir une nouvelle taxe ou pour gérer les fonds désignés à de nouvelles fins. Il ne recevait point de traitement mais on lui offrait cinq pourcent d'intérêt appelé "taxation" du revenu qui échouait à sa caisse. Il était en effet complètement indépendant. Il menait une entreprise privée au sein du domaine public.

Necker s'efforça de changer tout cela.²⁷ Il essaya d'obliger les "comptables" d'envoyer un bilan mensuel au Contrôle général. Dans chacun des grands départements des Secrétaires d'Etat pour la Marine, pour la Guerre et pour les Maisons royales, il remplaça les nombreux comptables par un seul Trésorier servi par un bureau d'employés. Pour la recette, il transforma les cinquante Receveurs généraux des Finances en un comité de douze fonctionnaires salariés. "Au lieu de taxation," écrit Joly de Fleury, qui succéda à Necker au Contrôle général, "il a eu en vue de mettre un ensemble dans l'administration des dépenses et d'y trouver une économie."²⁸ En parlant d'*économie* Joly de Fleury nous révèle une incompréhension totale des buts de Necker — une incompréhension qui a faussé presque toutes les interprétations depuis. Car Necker n'espérait pas seulement économiser mais il voulait atteindre aussi un degré d'organisation qui se prêterait à une surveillance plus serrée. Il s'agit d'une révolution administrative qui n'était pas destinée à s'établir du premier coup. En 1781, Joly de Fleury se mit à détruire l'oeuvre de Necker en suivant le conseil du Receveur général, Marquet de Bourgade. "Des trésoriers par simple commission, nous dit-il, et à simples appointements ne peuvent être garants du fait de leurs commis; ils n'ont... aucun intérêt personnel de surveillance sur leur gestion." Et des commis il dit: "On a multiplié le nombre de commis, mais ces commis n'ont point d'intérêt à la chose."²⁹ De même que la plupart des

²⁷ *Oeuvres complètes de Monsieur Necker, publiées par Monsieur le Baron de Staël*, tomes I à IV *passim.*, A.N., AD IX 491 (Arrêts etc. provenant du ministère de Necker).

²⁸ B.N., Collection Joly de Fleury, 1439, fol. 34, juillet 1782.

²⁹ *Loc. cit.*; Coll. J. de Fleury, 1435, fol. 56 et suiv.

Contrôleurs généraux de l'ancien régime, Joly de Fleury défendait un réseau d'entreprise privée comme étant le seul système apte à gérer les finances publiques.

Ce différend entre Necker et Joly de Fleury s'étendait jusqu'à leurs vues opposées sur le système existant du crédit public. Pour ses emprunts à court terme, "c'est à dire des avances d'un ou plusieurs millions par mois,"³⁰ le gouvernement se fiait au crédit de ses comptables auxquels il empruntait à des taux d'intérêt élevés. D'après le système de caisses les comptables empruntaient couramment de l'un à l'autre les fonds nécessaires au besoin quotidien de leur caisse. Ils gagnaient à ce "jeu des caisses", comme ils s'appelaient, des profits considérables aux dépens de l'état. Même sans ce jeu des caisses un comptable faisait face aux obligations imposées par les Etats-au-Roi en se servant de ses propres fonds ou des fonds d'emprunt qu'il obtenait à un taux d'intérêt inférieur à celui qu'il imposait à l'état. Etant donné le grand nombre de caisses, chacune s'alimentant différemment, les fonds s'entassaient inutilement dans l'une pendant que l'autre en manquait.³¹ Necker était conscient des frais énormes de ce système compliqué. Il voulait donc unifier autant que possible les caisses des Receveurs généraux et des Trésoriers, afin de permettre à la couronne de se servir de ses propres fonds suivant ses besoins. Ses réformes avaient pour but de consolider les fonds de revenue. Necker exprime aussi l'espoir de pouvoir concentrer à la longue tous les fonds publics "dans la grande caisse du Trésor royal."³² Il croyait au crédit vraiment *public* et il regardait la dépendance traditionnelle du crédit des comptables comme un mauvais substitut. Joly de Fleury en prenant la défense du vieux système sous-entendait la nécessité pour l'état de continuer à emprunter. Il écrit que "le crédit des Trésoriers qui ne sont que des commis et dont le traitement est déterminé, devient pour ainsi dire nul pour le service. Le public aura plus de confiance dans quarante-huit personnes riches qui seront très intéressées à maintenir leur crédit."³³ Ainsi en 1782 Joly de Fleury cherchait quarante-huit particuliers des plus riches pour remplacer les douze que Necker avait choisis pour son comité. Necker voulait "nationaliser" le crédit gouvernemental à court terme. Rendre ainsi le crédit effectivement public n'était rien moins que révolutionnaire.

Beaucoup des réformes de Necker exprimaient son désir de se rendre compte plus précisément de la condition des affaires publiques. Il voulait instruire la couronne pour la rendre à même de pouvoir

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ A.N. AD IX 491, Arrêt du Conseil d'Etat du Roi portant établissement d'un nouvel ordre pour toutes les caisses de dépense (18 octobre 1778); Edit du Roi portant suppression des offices de Trésoriers des Lignes Suisses; de celui de la Police de Paris... et établissement d'un nouvel ordre pour la réunion de ces objets (octobre 1779); et d'autres lois dans ce carton.

³² *De l'Administration des Finances*, vol. 3, p. 276.

³³ B.N., Collection Joly de Fleury, 1439, fol. 36 verso; et 1435, fol. 56.

contrôler ses propres affaires. On retrouve des témoignages de ce désir dans son livre *De l'Administration des Finances de la France* (1784) où il essaie d'estimer le nombre d'employés de l'état et se plaint du temps qu'il lui a fallu, à lui banquier expérimenté, pour saisir le fonctionnement des rouages du système des finances publiques.³⁴ En affaires de finances, l'expertise même de Necker le rendait conscient de ce qu'il ne savait pas. En supposant que toute caisse était issue du Trésor royal et se référant à des règlements oubliés de Colbert et d'autres, il donna une série de directives afin de rendre les comptables et les agences financières responsables devant le Contrôle général. Il ne leur demandait pas des comptes définitifs de leurs exercices — ceux-là étaient destinés aux Chambres des Comptes — mais il exigeait plutôt des bilans fréquents qui fourniraient un procédé de vérification à l'état qu'on pourrait appeler aujourd'hui un "feed-back" et qui servirait de réglementation constante des fonds publics dans les différentes caisses. Ces comptes ressemblaient en somme aux bilans mensuels des banques. Quoiqu'il eût pu envisager un contrôle des fonds tel qu'aurait permis une consolidation centralisée dans une seule caisse, la réalisation d'une pareille entreprise allait rester impossible jusqu'en 1792-93, au moment où le Trésor réformé de la Révolution avait englobé à peu près toute l'administration financière. Le contrôle de Necker était toute autre chose : c'est à dire un contrôle administratif des agences qui géraient les fonds publics. Ces réformes tendaient donc à réduire le nombre des agences et à les placer sous la surveillance du ministère sans toutefois toucher directement aux fonds.

Muni de ces nouveaux renseignements le Contrôle général était à même de calculer le revenu et la dépense normale et régulière de l'état. Necker publia le résultat de ces recherches dans son *Compte rendu au Roi* (1781). Calonne et d'autres ennemis politiques condamnèrent ses chiffres comme étant peu exacts et même suspects. Des historiens n'ont pas manqué d'adopter ce point de vue. Cependant Frédéric Braesch a démenti les critiques du *Compte général* (1790) que Necker présenta plus tard à la Constituante ; et il est fort possible que le *Compte rendu* fût plus exact que ses critiques l'ont dit.³⁵ En tout cas c'était la première fois qu'on eût publié un compte pareil et, exact ou non, il attirait l'attention publique sur l'ignorance lamentables des ministres quant aux finances qu'ils prétendaient diriger. On commençait à réfléchir sur ce problème. Dupont de Nemours écrit à d'Ormesson, Contrôleur général en 1783, "Pour connaître à fond la situation présente des finances, il faudrait avoir un grand nombre d'états qu'il paraît que Monsieur le Contrôleur général lui-même n'a pas encore et que peut-être sera-t-il longtemps à pouvoir se procurer."³⁶ Il fallut attendre en effet

³⁴ *De l'Administration des Finances*, vol. 1, p. 193, vol. 3, p. 351 etc.

³⁵ F. Braesch, *Finances et Monnaie révolutionnaires*, Deuxième fasc., 1936, p. 26.

³⁶ A.N., 156 MI 91, Les Archives d'Ormesson, Dupont à d'Ormesson 5 août 1783.

plusieurs années avant que le Trésor pût tenir des comptes pratiques de l'espèce dont le ministère avait besoin pour administrer le système financier d'une manière satisfaisante et pour préparer un budget moderne. Il est clair, maintenant, que personne n'a contribué plus à ce but que Necker.

Necker conçut beaucoup d'autres réformes pour l'intégration de l'administration royale. Il réforma la Ferme générale d'impôts non seulement en réduisant le nombre des fermiers généraux de soixante à quarante mais aussi en lui enlevant quelques branches du système fiscal.³⁷ L'Administration des Domaines fut effectivement nationalisée par lui et réorganisée d'une manière moderne. Comme l'écrit Stourm, "La hiérarchie du personnel sortit des mains de l'Assemblée constituante telle que Necker l'avait organisée en 1789."³⁸ De la même manière il mit les Aides dans une régie d'une forme si satisfaisante que dix ans plus tard les Comités de l'Assemblée constituante s'en servaient comme modèle pour leur réorganisation de l'administration des douanes et d'autres services. Roederer le loua dans un rapport d'un de ces comités :

Monsieur Necker a obtenu des régies composées un avantage attaché jusque-là aux fermes, la certitude du revenu public qui, dépendant du fermier, est garanti par son intérêt privé. Ce système consiste à laisser les perceptions entièrement dans les mains de l'état, à donner aux régisseurs des appointements fixes et suffisants, et à les admettre pour une part du revenu lorsqu'il passe une certaine mesure.³⁹

Dans ces réformes Necker devançait la plupart de ses contemporains et souleva une opposition qui fut fatale à quelques-unes. Nous pouvons citer comme exemple la "nationalisation" des Messageries qu'on remit sous la direction d'une ferme financière après sa chute en 1781.⁴⁰ N'ayant pu réaliser d'autres réformes plus complexes, telle que l'unification des gabelles et des douanes, il s'exposa à des critiques fort peu justifiées. A ce sujet, citons Henri Carré : "(Necker) laissa entendre qu'il souhaitait l'abolition des douanes intérieures, et ne fit rien pour la préparer." Voici qui est faux. Necker employa un fonctionnaire très capable, Guillaume-François Mahy de Corméré, pour diriger tout spécialement un *Bureau pour la refonte des traites*. Les plans préparés par Corméré furent éventuellement présentés à l'Assemblée des Notables et plus tard en 1790-91 l'Assemblée constituante s'en servit comme point de départ.⁴¹

³⁷ G. T. Mathews, *The Royal General Farms in 18th Century France*, New York, 1958, p. 205 ; l'auteur comprend bien le rôle important de Necker dans ce domaine.

³⁸ Stourm, *op. cit.*, vol. 1, p. 430.

³⁹ *Ibid.*, vol. 2, p. 80. Cf. des lois du 23 avril et du 1 mai 1791.

⁴⁰ H. Sée, *op. cit.*, vol. 1, p. 297.

⁴¹ Voir mon étude à paraître, *The Single Duty Project, A study of the movement for a French customs union in the eighteenth century*, Londres, 1963 (?).

En dehors du domaine fiscal Necker prit les mesures nécessaires pour élargir et préciser l'étendue de l'autorité gouvernementale. Il tenait la couronne responsable du développement économique du royaume et c'est en fonction de cette conviction qu'il soutenait le projet du tarif uniforme. Il suivait le plan de Colbert et de beaucoup d'autres en s'efforçant de remplacer les douanes intérieures traditionnelles par une seule barrière à la frontière de France afin que l'état pût protéger et encourager l'industrie française. La réforme des douanes attira l'attention publique, mais c'est en rétablissant la direction gouvernementale du commerce des grains que Necker attira le plus d'attention. Il croyait à la planification de la vie économique dans l'intérêt général et il avait l'expérience de "la guerre des farines" (1775) qui suivit la politique libre-échangiste de Turgot. Il aurait certainement accepté l'interprétation de George Rudé qui décrit cette "guerre des farines" comme "a massive protest against the new-fangled principle of allowing food prices to find their natural or market-level, instead of being regulated by considerations of social justice."⁴² Pendant son premier ministère Necker tâcha d'assurer une bonne distribution des grains. En 1787, Calonne enleva les restrictions sur le commerce des grains que Necker rétablit à son retour au ministère l'année après.⁴³ On n'explique rien en traitant ses projets de néo-mercantilistes. Si l'on met de côté le débat stérile des théories d'économie politique de l'époque on se trouve face à face avec le simple fait que durant la crise économique des dernières années de l'ancien régime, Necker fut le seul Contrôleur général qui essayât délibérément de pourvoir aux subsistances dont l'absence excita les insurrections populaires de la Révolution.⁴⁴ Pour résumer, on pourrait discuter ses idées sur le rôle de l'état dans la vie économique sous des titres que le journal *Le Monde* a donnés récemment aux articles sur le quatrième plan de développement économique français: "A la recherche d'une politique économique", "La planification française, cette adolescente", "Civiliser le capitalisme".⁴⁵ Il fut le précurseur de l'économie dite "dirigée".

Ce n'est pas tout. Dans le domaine de l'information officielle, il envisagea des innovations. Quoiqu'il fût incapable d'établir un bureau de renseignements comme il l'espérait il enleva aux Fermiers généraux le *Bureau de la balance du commerce*, où l'on dressait des statistiques commerciales en puisant dans les registres des douanes, et l'établit sous la direction de deux fonctionnaires capables, Isaac Potier et Ambroise-

⁴² George Rudé, *The Crowd in the French Revolution*, Oxford, 1959, p. 24.

⁴³ Georges Lefebvre, *La Grande Peur de 1789*, 1932, p. 13, p. 27.

⁴⁴ *Loc. cit.* et *passim.*; Rudé, *op. cit.*; Albert Soboul, *Les Sans-culottes parisiens en l'an II*, 1958; C.-E. Labrousse, *La Crise de l'Economie française à la fin de l'ancien régime et au début de la Révolution*, 1944, p. XLVII, 98, 101, 117.

⁴⁵ *Le Monde hebdomadaire*, No. 698 (mars 1962), p. 7; No. 699, p. 6; No. 701, p. 7; No. 712 (juin 1962) p. 9, No. 713, p. 9; cf. F. Braesch, *1789 l'année cruciale*, 1941, p. 163.

Marie Arnould.⁴⁶ En ce qui concerne les pensions, il élabora des lois dont on se servit même au dix-neuvième siècle pour régler les pensions.⁴⁷ Il partage avec Turgot l'honneur d'avoir organisé un véritable service médical sous le contrôle de l'état et d'avoir pourvu aux besoins des enfants trouvés, des hôpitaux et des hospices.⁴⁸

III

L'interprétation et la mise en pratique de l'administration publique lui profitèrent dans sa vie politique. Ainsi que tous les ministres de la royauté il avait besoin d'appui afin d'acquérir et de garder le pouvoir. Il devint Directeur général des Finances en 1777 par les méthodes connues des intrigues de la cour. On a souvent raconté l'histoire du dépolement astucieux de ses moyens financiers, des efforts de sa femme et du marquis du Pezay. Son arrivée à la direction des finances fut une réussite considérable étant donné que Necker de même que John Law était roturier, protestant et étranger. Mais cette victoire n'était rien à côté de l'effort politique qui le mena à la direction des finances pour une deuxième fois au mois d'août 1788 et pour une troisième fois au mois de juillet 1789. Entre-temps il se fit des ennemis parmi ceux qui avaient souffert des pertes résultant de ses réformes ou bien qui les avaient trouvés menaçantes. Il fut rejeté aussi par les disciples des Physiocrates et d'autres partisans de la doctrine de laissez-faire. Necker était de ceux qui allaient souffrir de la légende du *pacte de famine* que ces derniers avaient inventée.⁴⁹ Ses ennemis dominaient à la cour dès le mois de mai 1781, lorsqu'il perdit le pouvoir pour la première fois. Louis XVI allait le tenir à l'écart du pouvoir, et en 1787 il le bannit de Paris parce qu'il s'était défendu publiquement contre les attaques de Calonne. Pourtant, durant les mêmes années Necker fit preuve d'un génie politique en passant au delà de ce petit monde de la cour pour faire appel à tout Français conscient des problèmes publics. Comme l'a dit Lord Acton, "he was the earliest foreign statesman who studied and understood the modern force of opinion."⁵⁰ Ses ennemis l'ont appelé "le roi de la canaille" mais une partie importante des classes moyennes, ainsi que le peuple, l'adoraient. Il semblait à beaucoup de bourgeois être un homme honnête — exclu comme eux-même de la clique gouvernante — et qui s'était engagé dans une lutte pour rendre l'état monarchique dans lequel ils vivaient capable de remplir ses responsabilités paternelles.

⁴⁶ Léon Biollay, *Le Pacte de Famine et l'Administration du Commerce*, 1885, p. 485 ff.

⁴⁷ Stourm, vol. 2, p. 131.

⁴⁸ Camille Bloch, *L'Assistance et l'Etat en France à la Veille de la Révolution*, 1908, p. 158 et *passim*.

⁴⁹ Léon Cahen, "Le prétendu pacte de famine", *Revue historique*, vol. CLXXVI, p. 173, p. 216. Hébert l'appelle à tort "le marchand de farine". (Braesch, ed., *Le Père Duchesne d'Hébert*, vol. 1, 1938, p. 203-208 et 211-216).

⁵⁰ Lord Acton, *Lectures on the French Revolution*, (1910), New York, 1959, p. 46.

En publiant ses idées politiques dans le *Compte rendu au Roi* (1781) et dans son oeuvre *De l'Administration des finances de la France* (1784), deux livres très populaires à l'époque, Necker rassura une partie du public par sa vision de l'amélioration possible de l'état, durant des années de difficulté, d'incertitude et de régression économique. Il est évident qu'il entendait par "l'état" un service administratif plutôt qu'une source de profit et de patronage; il est également évident qu'il considérait l'intérêt général comme quelque chose de plus qu'une simple conglomération d'intérêts privés. Grand philanthrope, il croyait pourtant que l'état ne devait pas abandonner les pauvres aux "lois naturelles" et à la charité privée. En même temps, ses livres décrivent l'histoire de ses efforts durant son premier ministère afin de réformer l'administration, et il ne manquait pas de fonctionnaires pour témoigner en sa faveur. Il était le héros de l'*Encyclopédie méthodique, partie finance*, qui reproduit la plupart de ses premiers livres sous forme de citations tout au long de ses trois gros volumes et qui le déclare "digne d'une place entre Colbert et Sully."⁵¹ Même Robespierre, qui devait le détester plus tard, l'admirait en 1788-89. "Jamais aucun homme vivant, écrit Gérard Walter, n'a été glorifié par Robespierre en termes aussi enthousiastes."⁵² Cette "neckromanie", comme on disait à l'époque, n'était point révolutionnaire et si on devait la résumer en trois mots ce ne serait guère Liberté, Egalité, Fraternité, mais plutôt Honneur, Raison, Bien publique. Écoutons Robespierre à ce sujet:

Toi, généreux citoyen, garde-toi de désespérer des Français et d'abandonner, sur une mer orageuse, le gouvernail de ce superbe vaisseau chargé des destins d'un grand empire, que tu dois conduire au port... Tu peux voir d'un oeil indifférent les nuages passagers qui semblent s'élever autour de toi, pour obscurcir l'aurore de la *félicité publique*; tu vogues sous les auspices de la *première nation* du monde, sous l'égide invincible de l'*honneur*, de la *raison* et de l'*humanité*, sous la garde de l'esprit sacré du grand Henri, qui dans un moment si intéressant, guide sans doute, et inspire lui-même son auguste descendant.⁵³

Necker inspirait la même confiance en 1788 que Louis-Napoléon en 1851 et que de Gaulle en 1958.

Sa popularité parmi les éléments qui devaient plus tard devenir révolutionnaires, et ses fonctions officielles durant son deuxième ministère, lui ont gagné une place dans l'histoire de la Révolution française. Mais c'est une place où il est fort mal à l'aise. Il est vrai qu'après le mois d'août 1788 c'est lui qui dut organiser la prochaine assemblée des États-généraux et lors d'un conflit entre les privilégiés et les non-priviliégiés c'est lui qui prit la décision de doubler le Tiers Etat. Toutefois, pour Necker ce doublement du Tiers n'était qu'un pas de plus vers la réalisation de son programme. Dévoué, malgré ses idées

⁵¹ Vol. 1, p. 391 et *passim*.

⁵² Walter, *Robespierre*, 1961, 2 vols. vol. 1, p. 67.

⁵³ *Loc. cit.*, et p. 77, vol. 2, p. 157.

de réforme, à l'hérarchie sociale, il n'avait pas l'intention d'encourager une révolution sociale. Et lorsqu'elle eut lieu en 1789, il l'accepta seulement comme un moyen pour avancer la nationalisation de l'état qui était son oeuvre et qu'il aborda en collaboration avec la Constituante. Sa vraie place dans l'histoire n'est point dans les développements politiques et sociaux de la Révolution française qui délégua le pouvoir souverain à la nation et érigea la bourgeoisie en classe gouvernante. Sa vraie place c'est dans l'évolution de l'administration le bras droit de l'état moderne.