

## D'un trésor à l'autre : les débats parlementaires autour de la Trésorerie nationale sous la Monarchie constitutionnelle

*From one Treasury to another: the legislative Debates about the National  
Treasury under the Constitutional Monarchy*

Cédric Glineur

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/12758>

DOI : 10.4000/ahrf.12758

ISSN : 1952-403X

### Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2013

Pagination : 3-25

ISBN : 978-2-9083-2789-2

ISSN : 0003-4436

### Référence électronique

Cédric Glineur, « D'un trésor à l'autre : les débats parlementaires autour de la Trésorerie nationale sous la Monarchie constitutionnelle », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 372 | avril-juin 2013, mis en ligne le 01 juin 2016, consulté le 01 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/12758> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.12758>

---



## ARTICLES

# ***D'UN TRÉSOR À L'AUTRE : LES DÉBATS PARLEMENTAIRES AUTOUR DE LA TRÉSORERIE NATIONALE SOUS LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE***

Cédric GLINEUR

---

Poursuivant les efforts de rationalisation et de centralisation débutés dans les dernières années du règne de Louis XVI, l'Assemblée constituante entreprit, assez vite, de réformer le Trésor royal afin de le moderniser toujours plus et d'améliorer son fonctionnement. Il s'agissait alors non seulement de lutter contre les abus des trésoriers ou des receveurs, mais aussi d'offrir au gouvernement la possibilité de connaître la situation des caisses à tout moment. Si la réforme a été mise en œuvre sans trop de difficultés au niveau technique, elle souleva nombre d'oppositions au plan politique. Certains députés souhaitaient confier au roi la maîtrise de cette institution, perçue comme inséparable de la fonction administrative, cependant que d'autres, par méfiance à l'encontre de Louis XVI, voulaient assurer au pouvoir législatif un contrôle optimal sur le maniement des deniers publics. Finalement, le système retenu est le reflet de ces tendances et laisse au monarque le choix des responsables du Trésor tout en garantissant à l'Assemblée législative un certain pouvoir de surveillance.

**Mots-clés :** Trésor royal, réforme, Trésorerie nationale, Assemblée constituante, Monarchie constitutionnelle.

---

Le Trésor royal avait pour mission d'enregistrer les recettes issues des revenus de l'État, sur lesquels il acquittait les dépenses ordonnées par le Conseil du roi. Son responsable, le Trésorier de l'Épargne, créé par François I<sup>er</sup>, n'avait aucun pouvoir de décision propre, il était un simple teneur de

livres<sup>1</sup>. Le Trésor était alimenté, au niveau local, par une multitude de caisses dont les comptes étaient souvent rendus opaques par les nombreux abus de leurs officiers. En 1626, le marquis d'Effiat, alors surintendant des finances de Louis XIII, avait ainsi vertement attaqué les trésoriers ; il les comparait à des seiches troublant les eaux pour tromper les pêcheurs et leur reprochait d'avoir « perverti tout ordre, & obscurci leur maniement, afin qu'on ne pût apprendre par l'épargne les recettes qui s'étoient faites dans les généralités, ni pareillement juger des dépenses »<sup>2</sup>. La création du Contrôle général des finances par Louis XIV n'empêcha guère ces excès, malgré le remplacement du Trésorier de l'Épargne par deux gardes du Trésor, pourvus d'offices héréditaires, ce qui, fondamentalement, ne changeait rien ou presque. Quant au contrôle des comptes, confié à plusieurs chambres éparpillées dans tout le royaume, il était impossible au niveau central, tandis que la totalité des dépenses et des recettes n'était même pas connue au Trésor, pas plus que le montant exact de la dette publique<sup>3</sup>. En somme, malgré ses efforts, la royauté était loin de maîtriser ses finances<sup>4</sup>.

Pour qu'une réforme structurelle fût engagée, il fallut attendre le début du règne de Louis XVI et l'arrivée au pouvoir de Necker, nommé en 1776 directeur du Trésor royal — le titre était nouveau — puis directeur général des finances l'année suivante. L'idée était de centraliser un peu plus le système en imposant le principe selon lequel toutes les caisses du royaume étaient des parties du Trésor royal, sur les quittances duquel tous les comptables publics avaient à justifier leurs dépenses s'ils voulaient obtenir leur *quitus*. Le Genevois espérait ainsi que le compte des gardes du Trésor ferait apparaître pour l'année « l'universalité [des] revenus et [des] dépenses » de l'État<sup>5</sup>. Ce fut le point de départ d'un vaste mouvement

(1) Philippe HAMON, *L'argent du roi, Les finances sous François I<sup>er</sup>*, Paris, CHEFF, 1994 ; *id.*, « Messieurs des finances », *Les grands officiers de finance dans la France de la Renaissance*, Paris, CHEFF, 1999.

(2) *Procès-verbal de ce qui s'est passé à l'Assemblée des Notables, tenue au Palais des Tuileries en 1626, sous le règne de Louis XIII. Extrait du Mercure français de la même année*, Paris, 1787, p. 59. Sur les officiers de finances de cette époque, voir Françoise BAYARD, *Le monde des financiers au 17<sup>e</sup> siècle*, Paris, Flammarion, 1988.

(3) René STOURM, *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, t. 2, Paris, Guillaumin, 1885, p. 182-203.

(4) Michel BOTTIN, *Histoire des finances publiques*, Paris, 1997, p. 9-35 ; *Ibidem.*, « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité de la période classique », dans *Histoire du droit des finances publiques*, sous la direction de Henri ISAÏA et Jacques SPINDLER, t.1, Paris, Economica, 1986, p. 3-31.

(5) Déclaration du 17 octobre 1779, dans ISAMBERT, DECRUSY et TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises depuis 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, t. 25, Paris, 1826, p.185-186.



de réformes<sup>6</sup>. Loménie de Brienne poursuivait dans la voie tracée, après la désastreuse faillite des trésoriers de la Marine et de la Guerre<sup>7</sup>. Dans un édit de mars 1788, le roi confirma qu'il existait « un seul et unique Trésor royal » et il ordonna que les multiples caisses qui subsistaient partout dans le royaume fussent réunies à une caisse principale des recettes, cependant qu'il établissait au plus près du ministre des finances cinq départements avec un administrateur chacun à leur tête et qu'il chargeait un intendant du Trésor de superviser l'ensemble<sup>8</sup>. Le roi reconnaissait pourtant que la caisse générale ne pouvait procéder seule à toutes les dépenses, d'où la constitution de quatre caisses auxiliaires correspondant aux départements créés. Les règles de la comptabilité étaient également modifiées afin de contrôler au mieux les finances royales<sup>9</sup>. Avec l'édit et le règlement de 1788, le gouvernement royal disposait donc désormais des moyens juridiques et comptables nécessaires pour évaluer chaque jour l'état exact de ses finances et pour lutter contre les abus dont le Trésor souffrait d'une manière chronique<sup>10</sup>. Cette réforme, fondamentale, montre les efforts engagés par la royauté pour moderniser le fonctionnement de son Trésor<sup>11</sup>.

Les événements de l'été 1789 ne permirent pas de mesurer l'efficacité de toutes ces mesures, les députés des États généraux ayant entrepris de

(6) Michel BOTTIN, « Les origines comptables du principe d'annualité budgétaire », dans *Le temps et le droit*, Actes des journées internationales de la Société d'histoire du droit de mai 2000, Nice, Serre, 2002, p. 91-105.

(7) Sur cette faillite retentissante, voir Henri LEGOHEREL, *Les trésoriers généraux de la Marine (1517-1788)*, Paris, Cujas, 1965.

(8) Il s'agit du département des caisses, de ceux du paiement des intérêts de la dette et des pensions, de la Guerre, de la Marine, de la Maison du roi : Michel ANTOINE, *Le cœur de l'État, Surintendance, contrôle général et intendances des finances, 1552-1791*, Paris, Fayard, 2003, p. 548.

(9) D'abord, toutes les dépenses seraient désormais acquittées sur des mandats expédiés d'après des états de distribution que le contrôleur général arrêterait, mandats timbrés, numérotés, motivés et signés de l'administrateur du département qui les émettait. Ensuite, les versements effectués par la caisse centrale à chacune des caisses auxiliaires ainsi que tous les paiements effectués par celles-ci étaient récapitulés quotidiennement dans les journaux de la caisse des recettes, les livres de cette dernière étant maintenant tenus en partie double afin d'en connaître la situation à tout moment. Enfin, tous les comptes devaient être arrêtés au 31 décembre pour en déterminer la balance exacte : *Règlement royal du 30 mars 1788* : ISAMBERT *et alii*, *op. cit.*, t. 28, Paris, 1827, p. 521-524.

(10) Marie-Laure LEGAY, *La banqueroute de l'État royal, La gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution française*, Paris, Éditions de l'E.H.E.S.S., 2011, p. 249-253. L'auteur décrit bien les techniques employées par les trésoriers, avant la réforme, pour détourner à leur profit l'argent public (p. 42-52).

(11) John BOSHER, *French Finances, 1770-1775: from Business to Bureaucracy*, Cambridge University Press, 1970. Cette réforme permit au Contrôleur général d'établir un budget annualisé pour 1788 : Michel BOTTIN, « Le budget de 1788 face au parlement de Paris (novembre 1787-avril 1788) », dans *État, finances et économie pendant la Révolution française*, Colloque tenu à Bercy les 12, 13 et 14 octobre 1989, Paris, CHEFF, 1991, p. 67-79.

refondre entièrement l'ensemble des finances de l'État<sup>12</sup>. Rien n'était pourtant moins évident, pour eux, que de réformer le Trésor royal car s'ils avaient bien été convoqués pour combler les déficits de l'État et voter de nouveaux impôts, ils s'étaient ensuite érigés en Assemblée constituante, conformément aux vœux des cahiers de doléances, non en pouvoir réformateur des institutions financières du royaume<sup>13</sup>. Et, à la veille de la prise de la Bastille, ils s'interrogeaient encore s'il fallait ou non établir en leur sein un comité qui aurait commencé à réfléchir à cette question. Certains députés s'y opposaient, estimant qu'un seul comité, celui de constitution, était nécessaire pour l'instant<sup>14</sup>. L'Assemblée nationale était constituante, elle n'avait pas à décider d'une législation financière. En outre, qui, parmi les députés, était suffisamment qualifié pour s'atteler à des réformes d'une telle ampleur, dans une matière aussi compliquée ? Le frère de Mirabeau en faisait l'aveu : « nos connaissances en finances sont bornées. Cette assemblée n'est composée que de cultivateurs et de magistrats »<sup>15</sup>. Ce ne fut pourtant pas cette tendance qui l'emporta et il fut décidé de nommer soixante-deux députés pour former un Comité des finances<sup>16</sup>. Après tout, les États n'avaient-ils pas été réunis pour résoudre la crise financière ? Très vite, la question devint même centrale. Le plan de travail présenté en novembre 1790 par le marquis de Montesquiou s'en fait l'écho, qui dénonçait les abus de l'Ancien Régime, de la Cour et de ses « oisifs courtisans ». Il était dans l'intérêt d'un « peuple généreux » d'agir au plus vite, sans attendre l'avènement du nouveau régime car, selon

(12) Sur les finances publiques à l'époque révolutionnaire, voir Michel BRUGIÈRE, *Gestionnaires et profiteurs de la Révolution, L'administration des finances de Louis XVI à Bonaparte*, Paris, O. Orban, 1986 ; *Id.*, « Louis XVI's Receivers General and their Successors », *French History*, O.U.P., 1987, vol. 1, n° 2, p. 238-256 ; *id* et Louis FOUGÈRE, « Les finances révolutionnaires », dans *L'administration de la France sous la Révolution*, Genève, Droz, 1992, p. 223-244.

(13) Sur l'œuvre financière de la Constituante, voir Jacques GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 5<sup>e</sup> éd., 1998, p. 160-187.

(14) C'était notamment l'avis de Marc-Étienne Populus et de son bureau : Jérôme MAVIDAL et Émile LAURENT (dir.), *Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, Paris, Dupont, 1<sup>ère</sup> série, 1787 à 1799, [désormais *Archives parlementaires*], t. 8, 1879, p. 221 (séance du 11 juillet).

(15) Déclaration à la séance du 27 août 1789, reproduite par René STOURM, *op. cit.*, p. 255. Mirabeau oubliait pourtant la présence, au sein de l'Assemblée, de quelques figures qui ont marqué l'histoire des finances de la Révolution et, en particulier, celle de la Trésorerie. Ce sont ces spécialistes, improvisés ou de formation, qui travaillèrent à la réforme. Charles-François Lebrun, député de Dourdan, occupait un office de finance, celui de payeur des rentes ; les écrits sur les finances du juriste Théodore Vernier, député de Lons-le-Saunier, firent immédiatement autorité ; Anne-Pierre de Montesquiou-Fézensac, député de Meaux, avait été proche des physiocrates ; l'avocat Pierre-Louis Roederer, député de Metz, avait traduit les écrits d'Adam Smith sous l'Ancien Régime.

(16) Camille BLOCH, *Procès-verbaux de l'Assemblée constituante*, Première partie, Rennes, 1922, p. VI.



lui, « le système entier des finances [devait] dériver de la Constitution »<sup>17</sup>. Étant alors entendu que la discussion des principes constitutionnels et la réforme des finances publiques étaient intimement liées, les décisions que l'Assemblée constituante allait prendre étaient donc justifiées. Au vrai, l'état des recouvrements des impositions pour 1790 et le délabrement des finances publiques étaient tels qu'il était difficile pour l'Assemblée, voire impossible, de ne pas se pencher sur ces questions : il était vital pour le pays de reprendre en main son système fiscal et, incidemment, son Trésor<sup>18</sup>.

Les discussions débutèrent au printemps de l'année 1790. En effet, si la nécessité de réformer fut finalement admise sans difficulté, les principes qui devaient être appliqués furent plus compliqués à dégager. Ces questions, il est vrai, étaient particulièrement sensibles aux yeux des anciens députés des États généraux et l'enjeu du débat était considérable car il s'agissait de déterminer qui, du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, allait diriger les finances du royaume. L'Assemblée se méfiait des ministres et des abus qu'elle avait cru déceler dans l'ancienne administration, elle craignait aussi d'offrir au roi les moyens financiers d'une contre-révolution, à un point tel qu'au plan politique, elle aurait souhaité confier le Trésor public à la Nation et à ses représentants. Cependant, au plan institutionnel, et même d'un point de vue pratique, il pouvait paraître logique de laisser à l'Exécutif les moyens nécessaires pour mettre en œuvre la législation et faire fonctionner l'Administration, dont le roi restait le chef unique<sup>19</sup>. Ces deux conceptions, radicalement opposées et à première vue difficilement conciliables, allaient sans cesse émailler les débats soulevés par l'organisation du Trésor. Cette réforme, qui pouvait sembler, *a priori*, surtout administrative et financière, allait dépendre pour une large part du jeu des tendances au sein de l'Assemblée. Pour la Trésorerie comme pour les autres institutions créées sous la Constituante, le « primat du politique » est donc ici essentiel<sup>20</sup>. Et,

(17) *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 10, p. 70, Plan de travail présenté à l'Assemblée nationale par le Comité des finances le 16 novembre 1790.

(18) Le déficit, estimé à 169 millions pour 1789, ne fit que s'accroître après la suppression par l'Assemblée des droits indirects et après les troubles de l'été, qui suspendirent instantanément la rentrée des impositions ; quant à la dette, elle atteignait des chiffres astronomiques après la suppression du système des offices, le rachat des dîmes inféodées, etc. : René STOURM, *op. cit.*, p. 273-277. Ajoutons qu'au printemps 1790, sur 24 907 municipalités, seulement 8 713 avaient commencé la répartition de leurs impositions pour 1790 : *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 15, p. 476-477, Rapport d'Anson, au nom du Comité des finances (séance du 11 mai 1790).

(19) Cette problématique était alors récurrente. Sur ce point, voir la synthèse proposée par Jean-Pierre MACHELON, « L'administration entre l'exécutif et le législatif », dans *L'administration de la France sous la Révolution...*, *op. cit.*, p. 15-37.

(20) L'expression est empruntée à François HINCKER dans sa préface de l'ouvrage intitulé *De la situation du Trésor public au 1<sup>er</sup> juin 1791*, texte présenté par Jean-Pierre POIRIER, Paris, CTHS, 1997, p. 14.

en effet, autant les députés ont réglé avec beaucoup d'efficacité, et même assez facilement, la quantité de détails techniques que supposait une telle refonte de l'ancien système, autant la question de la mainmise ou non du roi sur la direction du Trésor est restée longtemps épineuse et placée au cœur des débats les plus vifs entre les députés. La méfiance de certains d'entre eux à l'égard du roi explique cette situation, elle a conditionné nombre de décisions essentielles, pour ce qui regarde tant la direction de la Trésorerie que le fonctionnement de celle-ci.

### **L'Assemblée constituante à l'heure des choix politiques : la direction de la Trésorerie**

Les aspects techniques, comptables ou juridiques ne posèrent guère problème aux députés parce que les différents comités chargés de mettre au point la réforme se sont fait aider des administrateurs en place, ils ont profité de leur expérience, et notamment de celle de l'intendant du Trésor, Bernard Dufresne<sup>21</sup>. Ainsi, les discussions n'ont souvent concerné que les aspects plus politiques avec, en tout premier lieu, la question de savoir comment allait s'organiser la direction de la Trésorerie. Plusieurs projets ont été proposés, qui ont fait l'objet de vifs débats.

#### ***Continuité ou réforme ?***

Si la création d'un organe central de trésorerie allait de soi, les députés devaient s'entendre sur son fonctionnement et sur la qualité de ses membres. Fallait-il instituer un directeur unique ou une commission de plusieurs membres ? La nomination de cette direction devait-elle appartenir à l'Exécutif ou au Législatif ? Necker, qui fut le premier à donner sa position, opta pour un comité de plusieurs membres choisis par le chef de l'Exécutif au sein des députés de la Constituante<sup>22</sup>. Sans doute s'agissait-il là d'un calcul politique, d'un moyen de faire accepter plus facilement l'idée d'une désignation par le roi en lui interdisant de placer ses fidèles à la tête du Trésor, mais les arguments avancés par le Genevois paraissent solides et tout empreints de bon sens. Il importait, selon lui, d'établir « une communication de tous les jours » entre le corps législatif et l'administration des finances, ce qui ne pouvait passer par de simples mémoires écrits, la présence

(21) John BOSHER, *op. cit.*, p. 222-223 : Dufresne rencontra 32 fois les membres du Comité des finances, entre le 22 septembre 1790 et le 7 juin 1791 pour discuter des aspects techniques de la réforme envisagée.

(22) *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 12, p. 150-151, Mémoire du 12 mars 1790.



physique des députés s'avérant alors indispensable. Elle s'imposait d'autant plus que leur appartenance au pouvoir législatif leur garantirait l'autorité nécessaire pour diriger cette administration, tout en ranimant la confiance du public à l'égard de celle-ci, en la plaçant directement entre les mains de l'Assemblée. De toute façon, en bon pragmatique, il ne voyait guère qui aurait été assez téméraire pour être nommé à de telles fonctions en des moments si difficiles ! Pour autant, et Necker le reconnaît lui-même, son projet s'opposait à un décret de l'Assemblée par lequel les députés s'étaient interdits de recevoir du roi aucune place ou fonction. Au vrai, la réticence de l'Assemblée allait encore plus loin puisque l'idée même d'un bureau de Trésorerie, organe collégial supposant une responsabilité collective de ses membres, ne faisait pas l'unanimité chez les députés, certains souhaitant confier la direction du Trésor à un responsable unique, plus facile à poursuivre le cas échéant.

Les discussions ne s'annonçaient donc guère sous les meilleurs auspices. Elles devaient reprendre quelques mois plus tard, en juillet 1790, après que Lebrun, au nom du comité des Finances, avait présenté son rapport, le premier d'importance issu de ce comité<sup>23</sup>. D'emblée, il affirmait ne pas souhaiter refondre entièrement le système ancien, ce qui n'est guère surprenant de la part d'un comité comprenant une large majorité de « monarchiens ». Lebrun proposait de ne conserver que trois des cinq départements créés en 1788. Celui de la Maison du roi était supprimé, *de facto*, par la création de la Liste civile<sup>24</sup>, tout comme celui du paiement des intérêts de la dette et des pensions, dont les missions étaient attribuées au nouveau bureau de la liquidation<sup>25</sup>. Celui des caisses était placé aux mains d'un administrateur unique, « à la fortune connue » et qualifié de « ministre » par le rapporteur<sup>26</sup>, tandis que ceux de la Guerre et de la Marine étaient conservés dans leur organisation traditionnelle mais confiés à deux administrateurs civils, afin qu'il y eût une « solidarité de fonctionnement et de garantie » entre les trois administrateurs centraux<sup>27</sup>. L'ensemble des

(23) *Ibidem*, t. 17, p. 221-236, Rapport de Lebrun présenté le 21 juillet 1790 et projet de décret sur le Trésor royal.

(24) Les députés avaient décidé de séparer nettement le Trésor public, appelé « Trésorerie nationale », du Trésor de la Couronne, qualifié de « liste civile », laquelle comprenait les dépenses personnelles du roi et les fonds que l'Assemblée y affectait au début de chaque nouveau règne. Sur la liste civile, voir en dernier lieu Damien SALLES, *La liste civile en France (1804-1870)*, *Droit, institution et administration*, Paris, Mare et Martin, 2011.

(25) Les structures et les activités de ce bureau, rattaché à l'administration générale, ont été étudiées par Pierre-François PINAUD, « La direction de la liquidation de la dette publique, 1790-1793 », dans *État, finances et économie pendant la Révolution française...*, *op. cit.*, p. 145-158.

(26) *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 17, p. 224.

(27) *Ibid.*, p. 226.

départements était chapeauté par l'intendance — encore appelée direction — du Trésor public. Beaucoup des principes issus de la réforme de 1788 étaient ainsi conservés par ce projet, qui apparaît donc comme très tempéré en ce qu'il ne reniait nullement l'héritage du régime ancien issu de la législation royale. Il recherchait la transition la plus facile possible, ou en tout cas la moins brutale, afin de ne pas chambouler à l'excès le fonctionnement du Trésor et de garantir la continuité des recouvrements.

Ce premier rapport était concurrencé au sein même du Comité des finances par celui d'Albert Briois de Beaumetz<sup>28</sup>. Peu importait, selon le député de l'Artois, qu'il y eût un ordonnateur ou un Comité des finances, la question centrale étant plutôt celle du nombre de caisses : fallait-il une caisse unique réunissant recettes et dépenses ou, au contraire, deux caisses distinctes ? La première solution était séduisante par sa simplicité mais le rapporteur faisait remarquer qu'avec 600 millions de recettes, cela conduirait à un « chaos inextricable » et favoriserait les détournements de fonds. Il prônait donc la création de deux caisses centrales, l'une pour les recettes, qui récolterait le produit des taxes, l'autre pour les dépenses, qui verserait les fonds à quatre caisses spécialisées, pour la guerre, la marine, la liste civile et les intérêts de la dette et les dépenses diverses. Le système proposé par Briois n'était pas totalement neuf puisqu'il s'inspirait de la caisse commune des receveurs généraux créée en 1716 et transformée en régie par Necker en 1780<sup>29</sup>. Il offrait au moins deux avantages. D'abord, la caisse des revenus n'effectuerait jamais de paiement de détail mais procéderait à un versement unique dans la caisse des dépenses, lequel serait repris dans un compte lui aussi unique pour plus de transparence. Ensuite, la création de plusieurs caisses éviterait les abus, en ce qu'elles se surveilleraient l'une l'autre. Au fond, la position de Briois montre que l'Assemblée pouvait très bien – devait même, peut-être – aller plus loin qu'une simple retouche des institutions anciennes en engageant une réforme plus ambitieuse.

Deux conceptions s'opposaient donc ici. L'une, conservatrice, prônait une certaine continuité avec l'Ancien Régime, l'autre, plus progressiste, devait conduire à une refonte plus profonde du Trésor. Consciente des enjeux politiques qu'un tel choix impliquait, l'Assemblée décida d'y associer son

(28) *Ibid.*, p. 237-247, Projet sur l'organisation du Trésor public, présenté au Comité des finances puis à l'Assemblée le 21 juillet 1790, en même temps que celui de Lebrun.

(29) Cette caisse recevait tous les mois les fonds des différentes recettes générales du royaume et honorait certains paiements, dont celui des troupes : Voir la notice synthétique de Marie-Laure LEGAY « caisse commune », dans Marie-Laure LEGAY (dir.), *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, vers 1500-vers 1850*, Rennes, PUR, 2010.



comité de constitution. Après plusieurs mois de travail, les deux comités tombèrent d'accord sur les structures du Trésor, qui allaient reprendre un peu des projets de Lebrun et de Briois de Beaumetz<sup>30</sup> : la création d'une caisse unique des recettes, qualifiée de Trésor public, était admise, tout comme le principe d'une multiplication des caisses des dépenses entre plusieurs payeurs, pour la Guerre, la Marine et les dépenses diverses. L'ensemble était chapeauté d'une direction de la Trésorerie, confiée à un ordonnateur général. Ce dernier, assisté d'un certain nombre de bureaux, était chargé de diriger le versement des contributions directes et indirectes au Trésor et de régler la distribution des fonds entre les départements, conformément aux ordres du pouvoir législatif. Il était surveillé par le comité de l'Administration des Finances, dont il faisait partie et auquel il rendait compte chaque semaine de son activité. C'est précisément à propos de la composition de cet organe collégial que les deux comités ne parvinrent pas à s'entendre. Pour l'un, celui de constitution, il devait comprendre deux commissaires du corps législatif, en plus de l'ordonnateur, des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Il refusait ainsi de laisser la direction du Trésor entre les seules mains du roi et de l'Administration dont il était le chef suprême, même si l'argumentaire officiel était plus subtil et reposait sur l'idée que le Législatif votant les impôts et les répartissant entre les départements, il fallait qu'il en surveillât leur perception. Le comité des Finances, de son côté, rejetait très fermement cette proposition au nom de la séparation des pouvoirs<sup>31</sup>. La nomination des agents de la Trésorerie devait appartenir exclusivement au roi afin d'éviter toute confusion ; la laisser aux députés ou mêler certains d'entre eux à l'administration du Trésor reviendrait à engager la responsabilité de l'Assemblée en cas de fraudes, de malversations ou d'erreurs au sein de la Trésorerie, ce qui n'arriverait pas si le pouvoir législatif se contentait d'exercer une simple surveillance du système financier<sup>32</sup>.

Le comité des Impositions, davantage dominé par les « constitutionnels », proposa alors une troisième voie. Roederer, son rapporteur, avait une vision divergente de ce qu'il appelait le « pouvoir de la finance » et des

(30) *Ibidem*, t. 21, p. 370-390, Rapport de Lebrun, présenté le 11 décembre 1790, et projet de décret commenté sur l'organisation du Trésor public.

(31) *Ibid.*, p. 373-374 et 381.

(32) *Ibid.*, p. 373 : « des représentants de la nation ne doivent point être des administrateurs ; c'est à eux de prescrire et les règles et les formes : s'ils sortent de là, ils cessent d'être des législateurs ; ils ne sont plus que des agents responsables ». Lebrun réaffirma sa position lors de la discussion du projet de décret au printemps de 1791 : *Archives parlementaires...op. cit.*, t. 23, p. 736-737.

rapports que ce dernier devait entretenir avec les « pouvoirs politiques »<sup>33</sup>. Il démontrait ainsi que la finance n'était liée d'aucune façon aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais qu'elle devait simplement « fournir l'aliment des pouvoirs publics »<sup>34</sup>. Et, si on laissait au gouvernement la nomination et la direction des agents de la Trésorerie, il aurait à sa disposition « une armée très nombreuse, très redoutable » qui entraînerait un « grand accroissement de pouvoir politique » de l'Exécutif. Ainsi, le « pouvoir fiscal » lui permettrait de réaliser des « desseins pervers ». Le rapporteur craignait même que l'armée, dont le roi avait été déclaré le chef et dont la solde était tirée des ressources d'une Trésorerie qu'on allait placer entre ses mains, pût se retourner contre les citoyens. Dans le fond, Roederer exprimait ici la prévention de nombreux députés à l'encontre de Louis XVI, soupçonné de vouloir « corrompre la législature » avec l'argent des impôts ! Il proposait alors de faire de la finance un « régulateur du pouvoir exécutif », régulateur qui ne devait pas être aux ordres du gouvernement. Mais il ne s'agissait pas pour autant de placer l'administration financière sous la dépendance du pouvoir législatif. Le système proposé reposait sur le principe électif : les agents seraient élus par l'Assemblée en dehors de celle-ci, ce qui les rendrait responsables à son égard, le roi ayant alors pour fonction d'exécuter les délibérations prises par les administrateurs. L'ensemble des institutions financières serait dès lors soumis à la double surveillance du roi et de l'Assemblée. Au plan local, le projet de décret proposé n'innovait en rien puisque la collecte des impôts directs était confiée à des receveurs et à des trésoriers élus au niveau des municipalités et des départements. Les impôts indirects seraient perçus par des régisseurs désignés par les députés en dehors de l'Assemblée, à la fin de chaque législature. La garde du Trésor national et le paiement des dépenses appartiendraient à des administrateurs généraux et à un trésorier, élus selon un procédé identique. Enfin, un commissaire du roi serait autorisé à assister aux délibérations des administrateurs, avec simple voix consultative, il surveillerait la rentrée des fonds et en proposerait la distribution en fonction des décrets de l'Assemblée<sup>35</sup>. En somme, ce projet prenait le contre-pied de celui soutenu par Lebrun. Il appartenait maintenant aux députés de trancher

(33) *Ibidem*, t. 21, p. 579, Rapport du 20 décembre 1790.

(34) *Ibid.*, p. 580. La démonstration de Roederer est très habile et elle repose sur des arguments juridiques intéressants. En particulier, comme l'Assemblée avait décrété que le vote de l'impôt était annuel et que le veto royal ne pouvait pas s'y appliquer, « à moins de mettre en principe que le roi peut arrêter par sa seule volonté toute action de la machine politique », les décrets fiscaux n'étaient donc pas législatifs : *ibid.*, p. 581.

(35) *Ibid.*, p. 586.



entre les opinions des trois comités, soit la nomination des administrateurs centraux par le roi, proposée par le comité des Finances, soit leur élection par l'Assemblée, voulue par le comité des Impositions, soit un système mixte combinant la désignation par les deux pouvoirs, avancé par le comité de Constitution.

### *Le choix de la réforme*

L'organisation de la direction de la Trésorerie fut mise à l'ordre du jour en mars 1791 et immédiatement ajournée à la demande des députés monarchistes, qui en sentaient toute l'importance politique. Car c'était bien la séparation des pouvoirs qui pouvait être remise en cause en permettant à l'Assemblée de s'immiscer dans l'Administration, ce qu'elle ne pouvait faire « sans sortir de ses fonctions, et surtout sans violer ouvertement les principes monarchiques qu'[elle] a consacrés »<sup>36</sup>. Les discussions furent très riches. Pétion se dit à la fois effrayé par le projet de Lebrun, qui tendait à « faire revivre un ministre absolu des finances » mais en lui donnant le titre d'ordonnateur général, et inquiet de celui du comité de Constitution car faire surveiller ce ministre par des commissaires de l'Assemblée reviendrait à rendre celle-ci responsable aux yeux de l'opinion<sup>37</sup>. Quant à Robespierre, il craignait de laisser et l'armée et les finances entre les mains du roi, qui pourrait ainsi « rétablir constitutionnellement le despotisme »<sup>38</sup>, et souhaitait donc laisser le droit de nomination aux représentants de la Nation. Et Roederer d'appuyer cette proposition en rappelant, non sans malice, qu'elle avait été faite à Henri IV par l'assemblée des notables et que « le meilleur de nos rois » l'avait acceptée, même si ce système n'avait vécu que quelques mois ! À quoi bon, de toute façon, avoir confié les « petits réservoirs » de l'impôt aux districts si c'était pour abandonner le « réservoir général » aux « courtisans »<sup>39</sup> ?

Un courant favorable au pouvoir de nomination du roi finit toutefois par se dégager après une intervention de Dupont de Nemours, lequel redoutait que « les envieux puissent calomnier le choix de l'Assemblée nationale »<sup>40</sup>. Ce fut la motion du royaliste d'André qui clôtura les débats et qui fut mise au vote. Ce juriste, ancien conseiller au parlement d'Aix,

(36) *Ibid.*, t. 23, p. 738, opinion de Dupont de Nemours (séance du 8 mars 1791).

(37) Le député de Chartres proposait de faire nommer trois administrateurs par l'Assemblée mais en restreignant le corps électoral à 100 députés tirés au sort : *Ibid.*, p. 743-744.

(38) *Ibid.*, p. 746.

(39) *Ibid.*, p. 747, opinion de Roederer.

(40) *Ibid.*, p. 745.

démonta l'un après l'autre les arguments en faveur d'une nomination par les représentants de la nation. Il remarquait d'abord qu'il y aurait confusion des pouvoirs si l'Assemblée votait la loi tout en désignant ceux qui étaient chargés de l'exécuter. En outre, comment être certain que les agents choisis par les députés seraient nécessairement incorruptibles ? Et comment aménager leur régime de responsabilité, à partir du moment où ils tireraient une légitimité très forte de l'Assemblée ? Enfin, il ne voyait pas qui, parmi les députés actuels, connaissait le nom d'au moins un candidat potentiel à des charges si techniques et si complexes ! Cette analyse solide, mêlant des considérations à la fois politiques, juridiques et pragmatiques, l'emporta et l'Assemblée décréta qu'il appartiendrait au roi de nommer les administrateurs du Trésor public.

La suspicion des députés à l'égard du roi resurgit pourtant dès le lendemain lorsqu'il fallut décider s'il y aurait un ordonnateur général ou un comité de plusieurs membres. Lebrun et le comité des Finances n'en voulaient qu'un, au nom du principe de l'« unité de direction »<sup>41</sup>. Il serait plus simple, selon lui, de demander des comptes à un administrateur plutôt qu'à plusieurs, qui risqueraient de ne pas s'entendre. Ses opposants lui rétorquèrent qu'il voulait faire revivre l'ancien ministre des finances, un personnage politique, alors même que la Trésorerie ne devait être qu'une institution financière entretenant certes des rapports avec toutes les administrations mais tout en conservant son indépendance à leur égard. Le projet d'établir un comité de Trésorerie paraissait plus conforme à cet objectif<sup>42</sup>. Et Briois de Beaumetz de surenchérir en brandissant, encore, le sempiternel argument des « abus que le pouvoir exécutif pourrait être tenté de commettre », cette fois avec un ordonnateur unique<sup>43</sup>. La création d'un comité s'imposa alors peu à peu, d'autant qu'il serait possible de contrôler son activité en l'obligeant à délibérer en présence de commissaires désignés à cet effet par l'Assemblée, alors que la surveillance d'un ordonnateur serait plus compliquée à mettre en œuvre<sup>44</sup>. Cet argument fit mouche et l'Assemblée décréta la création d'un comité de Trésorerie composé de six commissaires nommés par le roi.

(41) *Ibid.*, t. 24, p. 8, Rapport de Lebrun, séance du 10 mars 1791.

(42) *Ibid.*, p. 9-10, opinion de Montesquiou.

(43) *Ibid.*, p. 10, opinion de Briois de Beaumetz.

(44) « Les commissaires [de l'Assemblée] ne peuvent pas surveiller avec exactitude un être libre [l'ordonnateur général], un être qui se soustrait à leur inspection, tandis qu'ils peuvent toujours surveiller à chaque instant une masse d'hommes qui n'est pas divisée, et qui n'a d'existence politique que quand elle est réunie » : *ibid.*, p. 12 (opinion de Briois de Beaumetz).



Cette séance du 10 mars 1791 est essentielle dans l'histoire de la Trésorerie puisque c'est à cette date que furent adoptés les grands principes de son fonctionnement. Anne-Pierre de Montesquiou joua ici un rôle décisif. S'il soutenait en grande partie les idées de Briois de Beaumetz, il n'en présenta pas moins son propre projet de décret, qui servit de document de travail aux députés, fut discuté et voté point par point. Le Comité des finances, auquel Montesquiou et Briois appartenaient, l'emportait donc sur les autres, même si le projet de son rapporteur, Lebrun, n'avait pas été retenu tant il avait semblé un retour en arrière pour beaucoup. L'Assemblée ordonna la création de deux caisses principales. La première, uniquement chargée de la recette journalière, était toujours ouverte et ne pouvait faire aucun paiement de détail. Elle avait pour fonction de réunir les fonds récoltés par les receveurs locaux et de les verser en masse dans la seconde caisse, appelée caisse générale. Celle-ci ne pouvait être ouverte qu'en présence d'au moins quatre membres du comité de Trésorerie et versait, elle aussi en masse, dans quatre caisses de distribution correspondant aux quatre départements de dépenses, la Guerre, la Marine, les intérêts de la dette et, enfin, le Culte, la liste civile, les Affaires étrangères, les Ponts et Chaussées et les dépenses diverses. Le rôle du comité dans le fonctionnement de ces caisses se limitait cependant à un simple arbitrage, le véritable pouvoir de décision n'appartenant qu'à l'Assemblée<sup>45</sup>. Au vrai, on l'aperçoit bien, les constituants ont cherché par tous les moyens à circonscrire le poids politique de l'Exécutif. Au plan technique, le décret portant organisation de la Trésorerie comprenait plusieurs articles garantissant à la représentation nationale la possibilité de surveiller le travail de cette administration et même d'intervenir directement dans son fonctionnement. Le comité se réunissait dès que les commissaires du Corps législatif le lui enjoignaient et il devait ouvrir toutes les caisses à leur demande et en leur présence. Combinées à l'obligation faite à la Trésorerie de présenter aux députés, tous les quinze jours, le compte général de la recette et de la dépense, ces mesures offraient au Législatif la garantie d'un contrôle permanent sur les finances de l'État, quitte à sacrifier en partie le principe de la séparation des pouvoirs. D'ailleurs, les constituants se réservaient la possibilité de statuer sur le nombre d'agents nécessaires à la Trésorerie et même sur l'organisation de ses bureaux ! Mais il leur fallut bien vite constater qu'il

(45) L'Assemblée continuait de décréter les dépenses globales de chaque département, les ministres proposaient leurs demandes particulières de distribution des fonds devant le comité, où elles devaient être discutées puis arrêtées, mais sans jamais pouvoir être refusées si elles n'excédaient pas le montant alloué par la législature ou être autorisées si elles le dépassaient (article 10 du décret).

leur serait impossible de s'immiscer à ce point dans le fonctionnement de la Trésorerie, dont ils furent bientôt obligés d'abandonner les détails aux commissaires de la Trésorerie eux-mêmes.

### **La mise en place des structures de la Trésorerie par l'Assemblée législative**

La mise en place de la Trésorerie nationale fut réfléchiée par les commissaires de la Trésorerie eux-mêmes, donc par des agents nommés par le roi, qui proposèrent assez rapidement un plan d'organisation. L'Assemblée suivit globalement ce projet mais, là-encore, certaines difficultés politiques ont été longues à résoudre et notamment celles liées à l'inamovibilité ou non des commissaires de la Trésorerie.

#### ***Le plan d'organisation du comité***

En une semaine, le comité des Finances se rendit à l'évidence, il lui faudrait laisser aux commissaires du comité de Trésorerie le soin de proposer un plan d'organisation de ce qui serait leur propre administration. La Constituante, assemblée expirante, n'était plus de taille à s'imposer face à la Trésorerie, institution naissante<sup>46</sup>. Deux considérations plus pratiques et plus techniques servirent à justifier ce choix devant l'Assemblée. D'abord, si les nouvelles institutions prenaient d'un coup la place des anciennes, il y aurait un risque « d'interrompre le mouvement de la machine »<sup>47</sup>. En outre, comme le comité serait responsable du Trésor, il fallait nécessairement connaître « le point de départ » de sa future comptabilité, d'où la nécessité de dresser un inventaire très précis de la richesse nationale, un inventaire qui fût fait conjointement avec les chefs de l'administration remplacée. En somme, l'établissement d'un régime transitoire s'imposait, ce qui supposait que fût maintenu le Trésor dans sa forme actuelle et hâtée la nomination des commissaires du comité. Ce n'était qu'à cette condition que l'Assemblée serait en mesure de rendre un « décret général » sur le statut du comité « et sur les détails de son travail, depuis le plus important jusqu'au moindre »<sup>48</sup>. Cette dernière précision, même si elle manquait singulièrement de réalisme, visait sans doute à rassurer les députés, surtout si l'on songe qu'après

(46) Cette formule est empruntée à Michel BRUGUIÈRE, *Gestionnaires et profiteurs de la Révolution...*, *op. cit.*, p. 65.

(47) *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 24, p. 189, Rapport de Briois de Beaumetz, au nom du Comité des finances, présenté le 18 mars 1791.

(48) *Ibid.*, p. 190.



avoir affiché tant de prévention à l'encontre du pouvoir royal, il leur était maintenant demandé d'abandonner à ses commissaires l'organisation du Trésor public. C'est pour la même raison que le décret du 19 mars 1791 établissant ce régime transitoire institua un certain nombre de garde-fous destinés à encadrer le travail du comité. D'abord, l'Assemblée était invitée à désigner trois commissaires pris en son sein pour assister aux opérations et aux délibérations du comité. Ensuite, le plan projeté serait présenté au comité des Finances avant d'être examiné par l'Assemblée. Ainsi, le comité était libre, mais surveillé. C'est lui qui proposa de nommer « Trésorerie nationale » l'établissement à venir et ce fut là l'occasion pour les commissaires d'exprimer leur fidélité au régime en se déclarant « les soldats de la liberté », bien conscients que « c'est avec l'or des nations que la perfidie forge leurs fers, que la tyrannie achète ses armes »<sup>49</sup>. Le ton était donné.

Un peu plus de deux mois furent nécessaires pour aboutir à la formation d'un premier plan d'organisation, présenté le 23 juin 1791 à l'Assemblée par le comité de Trésorerie, sur un rapport de Vernier, l'un des trois députés désignés pour la surveillance des opérations<sup>50</sup>. Les commissaires de l'Assemblée et ceux du roi travaillèrent de concert, vraisemblablement dans une bonne entente, les premiers n'ayant eu qu'à louer le « zèle » des seconds<sup>51</sup>. Le rapport de Vernier avait pour objet d'informer les députés sur le fonctionnement du Trésor public, tel que l'avait façonné l'Ancien Régime et retouché l'Assemblée constituante. Chacun des bureaux était décrit avec soin et des solutions étaient proposées pour adapter les structures existantes aux dispositions du décret des 16 août et 13 novembre 1791. Le député du Jura justifiait ces réformes par la nécessité de rétablir le crédit de la nation, lequel reposait sur deux bases, ses richesses effectives et une bonne administration de ses finances. Et cette dernière supposait qu'il n'y ait « ni mystères ni secrets » dans cette administration, tous les contribuables et tous les créanciers de l'État devant

(49) *Ibid.*, t. 25, p. 76, Lettre des commissaires à l'Assemblée lue à la séance du 14 avril 1791 et décret du même jour donnant au Trésor le nom de Trésorerie nationale.

(50) Les commissaires du comité de surveillance étaient Merlin de Douai, Théodore Vernier de Montorient et Antoine de La Méthérie-Sorbier. Quant aux six commissaires de la Trésorerie, proposés au roi par Valdec de Lessart, ils avaient déjà tous été au service de la monarchie. C'étaient, aux recettes, l'ancien premier commis de Turgot et ancien receveur général, Jean de Vaines, aux dépenses, l'ancien fermier général Lavoisier, à la dette, Savalette de Langes, ancien garde du Trésor royal, à la Marine, l'ancien conseiller à la Chambre des comptes Dutremblay à la Guerre, Rouillé de l'Étang, trésorier général du Trésor royal d'avant 1788 et, enfin, à la comptabilité, Cornut de la Fontaine, ancien premier commis des finances : Guy ANTONETTI, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, Dictionnaire biographique, 1790-1814*, Paris, C.H.E.F.F., 2007, p. 37.

(51) *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 27, p. 432, Rapport de Vernier du 23 juin 1791.

être « mis à portée de juger par eux-mêmes de l'ensemble, de l'exactitude, de la fidélité et du mérite de toutes les opérations »<sup>52</sup>. En somme, les finances, leur gestion et leur comptabilité devaient devenir publiques. C'était là un principe nouveau auquel les constituants tenaient beaucoup et qui s'opposait au secret des finances de l'Ancien Régime<sup>53</sup>. Pour autant, aussi essentielle qu'était la réforme du Trésor, Vernier l'annonçait difficile car il était impossible de « suspendre ni interrompre sa marche », dans le sens où « son inertie causerait les plus grands maux ».

La tâche de l'Assemblée, on le voit, allait être ardue, d'autant que certaines questions politiques n'avaient pas été réglées par les constituants et en particulier celle, très sensible, de l'inamovibilité éventuelle des commissaires de la Trésorerie. Vernier optait pour une solution médiane en proposant qu'ils ne puissent pas être destitués sans que le corps législatif en ait examiné les motifs. En effet, plusieurs des principes dégagés quant au statut de ces agents seraient blessés par la possibilité d'un renvoi arbitraire prononcé par le roi, puisque si leur nomination appartenait bien au souverain, ils n'en étaient pas moins indépendants des ministères et placés sous la surveillance du corps législatif. Ce rapport montre à quel point la mise en place de la nouvelle Trésorerie recélait bien des incertitudes et soulevait nombre de difficultés que le travail en comité n'avait pas réglé, loin s'en faut. Entre-temps, un facteur politique particulièrement grave était venu troubler davantage encore le jeu des rapports entre le Législatif et l'Exécutif, la fuite de Louis XVI apparaissant comme une preuve éclatante que la suspicion d'une partie des députés à l'encontre du roi était parfaitement justifiée. On peut dès lors penser que cet événement allait compter dans l'organisation définitive du Trésor, il n'en fut rien.

### *L'organisation de la Trésorerie nationale*

Le plan d'organisation fut soumis au vote de l'Assemblée en plusieurs fois, à partir du 30 juin 1791. Même si les événements de Varennes avaient changé les rapports unissant Louis XVI et les députés, la nouvelle donne politique ne semble guère avoir directement influencé la réforme, laquelle fut adoptée après une « légère discussion »<sup>54</sup>. Il est vrai que le projet

(52) *Ibid.*, p. 430.

(53) Le principe était si important qu'il fut même inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, dont l'article 14 fixait le droit des citoyens à suivre l'emploi des contributions publiques, tandis que l'article 15 reconnaissait à la société celui de demander compte à tout agent public de son administration.

(54) *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 27, p. 597-600, Décret du 30 juin 1791.



exprimait déjà une certaine méfiance à l'égard du souverain. En outre, il avait été quelque peu modifié, le texte ne se référant plus au « roi » mais au « représentant du pouvoir exécutif ». Enfin, dernière sécurité, le législateur se réservait la possibilité de revenir sur la réforme, le décret insistant sur le caractère provisoire de l'administration, mise en place « jusqu'à l'organisation entière et complète de la trésorerie nationale ». Le premier titre du décret avait trait à la suppression des administrateurs du Trésor royal créés par l'édit de mars 1788. Le second comprenait une vingtaine d'articles relatifs aux six commissaires de la Trésorerie, lesquels formaient le comité de Trésorerie, présidé par l'un d'eux successivement pendant un mois. Chacun était responsable du travail de l'un des six départements formant désormais la Trésorerie. Ils prêtaient serment entre les mains du représentant du pouvoir exécutif et ils étaient expressément placés sous la surveillance du pouvoir législatif. Leurs décisions prenaient la forme de délibérations, « à la majorité des voix », celle du rapporteur n'étant pas comptée en cas de partage. Ceux qui étaient d'un avis contraire pouvaient en faire mention et indiquer leurs motifs. Dans l'esprit du législateur, il s'agissait alors d'établir une surveillance du comité par chacun des commissaires, le système devant se réguler et se contrôler lui-même.

Le rôle du comité n'était pas d'arrêter les grandes décisions de la politique comptable du royaume. Les commissaires étaient là, essentiellement, pour chapeauter la Trésorerie et gérer son personnel, autrement dit pour accomplir une fonction purement administrative dont l'étendue était précisée : le décret leur laissait le droit de nommer à toutes les places du Trésor, à la majorité des voix et sur le rapport du commissaire du département concerné, ainsi que le pouvoir de les destituer mais cette fois aux deux tiers des voix du comité. Ce dernier disposait ensuite, collégalement, d'une compétence comptable consistant à contrôler tous les mouvements des fonds sortant des caisses des receveurs de districts. Pour autant, les commissaires n'ordonnaient pas les dépenses, qui étaient proposées à la signature du roi par les ministres en exécution des décrets de l'Assemblée, le bureau des ordonnances étant supprimé *de facto*<sup>55</sup>. Enfin, il avait bien fallu abandonner au comité une mission plus politique, celle de vérifier le compte général de la nation et de le transmettre aux pouvoirs législatif et exécutif ; il était donc reconnu comme le principal garant du caractère public des finances et de la comptabilité. Deux autres titres précisaient

(55) Des huit bureaux de dépenses qui existaient sous l'Ancien Régime, celui des ordonnances avait pour fonction de confectionner les ordonnances de paiement et les états de distributions des fonds signés par le roi, documents qui étaient ensuite expédiés aux intéressés.

l'un les attributions du secrétaire du comité, qui tenait le registre des délibérations et s'occupait de la correspondance, l'autre les modalités de la transmission du Trésor public aux commissaires de la Trésorerie et un certain nombre de dispositions transitoires à caractère technique. Finalement, il apparaît bien que les commissaires allaient jouer un rôle central dans le processus de transition entre l'ancienne et la nouvelle administration, ce qui revenait à leur laisser une place non négligeable au sein des nouvelles institutions.

La suite du texte fut discutée et votée le 11 juillet<sup>56</sup>. Conformément aux décrets déjà rendus, le département des recettes comprenait un bureau général de correspondance, pour diriger toutes les opérations de versements des contributions directes et indirectes en provenance des receveurs de districts ou des régies. Quatre bureaux de correspondance particuliers étaient placés sous ses ordres et se répartissaient les quatre-vingt-trois départements. La création des deux caisses de recette, la journalière et la générale, était également confirmée, la première pour seulement recevoir les fonds en masse, la seconde pour recevoir et payer, également en masse. Le texte détaillait ensuite concrètement les modalités des différentes opérations comptables liées aux recettes. D'un point de vue très pragmatique, les caisses étaient fermées à l'aide de trois serrures, qui ne devaient être ouvertes qu'à des périodes données et en présence de plusieurs témoins, au nombre desquels ne figurait, d'une manière assez surprenante, aucun représentant du pouvoir législatif. Quant aux dépenses, le décret rappelait qu'elles étaient fixées annuellement par le pouvoir législatif pour chaque département ministériel. Il appartenait alors au ministre compétent d'établir un projet de paiement pour chaque mois et de le soumettre au comité, avec appel au corps législatif en cas de difficulté. La suite de la procédure de distribution supposait, pour le ministre, une quantité infinie d'écritures pour justifier chacun des débours qu'il avait à faire, alors même qu'ils avaient déjà été autorisés par l'Assemblée : il était clair, une fois de plus, que le législateur avait voulu encadrer le plus possible, au plan financier et comptable, l'action du pouvoir exécutif. Cet esprit se retrouve au titre de l'organisation des quatre sections du département des dépenses, sections confiées à quatre payeurs principaux, sous la surveillance de quatre premiers commis contrôleurs et d'un des commissaires de la Trésorerie. Là encore, le fonctionnement pratique de l'institution était décrit avec minutie,

(56) *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 28, p. 116-123, vote des parties relatives à la recette, à la dépense et à la comptabilité interne de la Trésorerie.



jusque dans les horaires d'ouverture des bureaux ! Sans doute ne faut-il pas y voir une volonté du législateur de s'immiscer jusqu'aux tréfonds de l'administration, donc dans un domaine *a priori* réservé au pouvoir exécutif, mais plutôt le souci d'introduire de nouvelles techniques, plus modernes, et en particulier celle de la partie double. La loi décrivait ainsi des méthodes que les serviteurs de l'ancienne monarchie n'employaient pas et qu'ils auraient à appliquer strictement, une fois devenus des agents du nouveau régime. La Constituante avait entièrement repensé la manière de gérer les finances de l'État, très certainement par méfiance à l'égard de la royauté, mais aussi pour rationaliser et rendre plus efficace la gestion du Trésor public. L'objectif était de réduire les coûts de fonctionnement du Trésor et, surtout, de pouvoir connaître sa situation à tout moment. C'était pour cela qu'ils avaient été appelés par l'Ancien Régime, ils remplissaient donc l'une de leurs missions essentielles. Dès lors, le décret d'organisation de la Trésorerie devait figurer comme une sorte de chef-d'œuvre dans l'esprit des députés. Mais il manquait une pierre de taille à l'édifice, un accord de tous les députés au sujet du statut des commissaires de la Trésorerie.

### ***La question de l'immovibilité des commissaires***

Les traitements des agents de la Trésorerie, ainsi que les frais des bureaux, étaient arrêtés dans un dernier titre, dont l'une des dispositions fut l'objet d'intenses discussions entre les comités et entre les députés. L'article premier de ce titre octroyait un salaire de 15 000 livres à chacun des commissaires et prévoyait, *in fine*, que ces derniers ne pourraient être destitués « que sur la demande ou le consentement du Corps législatif »<sup>57</sup>. L'ensemble du titre fut soumis au vote et adopté sans difficultés, hormis cette phrase, dont la discussion fut reportée. En effet, elle emportait d'importantes conséquences juridiques et politiques, Briois de Beaumetz remarquant qu'il était difficile d'empêcher le roi de destituer des agents qu'il avait lui-même nommés, ce qui serait là, selon lui, une situation inédite dans la Constitution. Vernier soumit une version légèrement modifiée du texte lors de la séance du 26 septembre, où il fut décidé que la destitution était possible mais que ses « causes » seraient nécessairement « reconnues et vérifiées par l'Assemblée »<sup>58</sup>. Cette solution laissait au roi le pouvoir de renvoyer un commissaire mais sous le contrôle du Législatif. Elle n'était

(57) *Ibidem*, t. 29, p. 478, séance du 16 août 1791.

(58) *Ibid.*, t. 31, p. 346. Ce vote représente une dizaine de lignes dans les débats du 26 septembre.

en rien satisfaisante car il n'était pas précisé ce qu'il adviendrait en cas de désaccord persistant entre le roi et l'Assemblée. André saisit l'Assemblée de cette question une troisième fois, arguant de son absence lors du débat précédent, lequel avait eu lieu, il est vrai, un dimanche, devant une assemblée peu nombreuse. Le député d'Aix estimait que si l'Assemblée pouvait juger les motifs ayant poussé le roi à révoquer un commissaire, la « division des pouvoirs » serait gravement remise en question et la Constitution n'aurait plus aucun sens : la seule fonction du Corps législatif était de surveiller les agents de l'Exécutif et de les poursuivre devant les tribunaux, le cas échéant. Si elle les jugeait elle-même et si elle refusait leur destitution, les commissaires deviendraient inattaquables et irresponsables. Une fois de plus, la question de la responsabilité était donc posée. Le Chapelier soutint la proposition d'André en demandant aux députés d'imaginer le roi en train de plaider devant le Corps législatif pour obtenir la destitution d'un commissaire ! De son côté, Vernier campait sur ses positions mais l'Assemblée décida la révocation du décret rendu la veille<sup>59</sup>. Les débats n'étaient pas clos pour autant, loin s'en faut, révélant les tensions créées par « les circonstances que tout le monde connaît », pour reprendre les termes polis d'un député<sup>60</sup>. Le lendemain, après d'autres échanges assez houleux, il fut décidé de revenir à la première solution et de ne pas compléter l'article litigieux, position finalement adoptée « parce qu'elle ne préjugait rien et ne faisait le décret ni pour, ni contre »<sup>61</sup>. La décision devait donc revenir à l'Assemblée législative<sup>62</sup>.

Mais au printemps 1792, la question de l'inamovibilité des commissaires n'était toujours pas réglée, elle fut à nouveau discutée. Elle a été l'objet d'échanges passionnés entre Lasource, connu pour ses opinions hostiles à la monarchie, et Beugnot, beaucoup plus modéré (il sera plus tard fait pair de France par Louis XVIII). Le premier, sans grande surprise, proposait de ne laisser à l'Exécutif ni la nomination, ni la destitution des commissaires. D'abord, sa proposition était conforme à la Constitution,

(59) *Ibid.*, p. 364-366.

(60) *Ibid.*, p. 444, expression de Goupil-Préfeln, à propos de la nomination d'un gouverneur pour le dauphin (28 sept. 1791).

(61) *Ibid.*, p. 444.

(62) Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, t. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> éd., Paris, 1834, p. 247 a publié une version différente de ce texte ; l'article 1<sup>er</sup> du titre IV de la partie consacrée aux dépenses y contient l'alinéa suivant : « Ils ne pourront être destitués sans que les causes de leur destitution aient été vérifiées par le Corps-Législatif ». Une telle version n'apparaît dans aucun des débats. Au contraire, Lanjuinais avait bien proposé de retrancher l'un des adjectifs relatifs aux causes de la destitution mais il s'agissait de « vérifiées » et non de « reconnues » : *Archives parlementaires...*, *op. cit.*, t. 31, p. 366 (séance du 27 septembre 1791).



laquelle ne laissait pas ce pouvoir au roi, alors qu'elle donnait une liste très précise des agents qu'il nommait, tels que les trésoriers des arsenaux. Sa proposition était d'ailleurs conforme aux « principes de la justice », dans le sens où, comme le roi administrait librement sa liste civile, par l'intermédiaire d'un agent qu'il choisissait lui-même, la Nation devait pouvoir désigner les administrateurs de sa propre liste. Il n'était pas question de laisser cette gestion « à l'intrigant qui brigue une place, à l'oisif qui baille dans une antichambre, et à toutes les sangsues qui se rassemblent à la Cour ». La solution qu'il préconisait était liée aux grands intérêts de la Nation. Selon lui, les pouvoirs législatif et exécutif ne pouvaient cohabiter en paix puisqu'ils chercheraient toujours, l'un et l'autre, à augmenter leur poids ; c'était même une nécessité tenant à l'équilibre des pouvoirs : « il faut qu'ils s'observent, qu'ils se craignent et qu'ils soient sans cesse dans un état de défensive ». Or le pouvoir exécutif, s'il n'était pas le plus fort, disposait de moyens plus nombreux pour s'agrandir aux dépens du législatif. Dès lors, il ne fallait pas lui donner un moyen de plus, celui de la nomination des agents du Trésor, car « C'est en donnant des emplois qu'on fait des esclaves ». Et puis, les députés ne pouvaient pas confirmer le pouvoir de nomination et de destitution des commissaires sans craindre de perdre l'État car « les vertus n'habitent guère les palais des rois [où] un bon choix y est un phénomène aussi rare qu'un bon roi » ! Il concluait sa diatribe en demandant aux députés qui avait causé tous les maux dont souffrait la France avant la Révolution : « Était-ce des représentants de vos pères ou des agents de vos rois ? » Suivait un projet de décret abrogeant les lois qui avaient confié au roi la nomination des agents du Trésor et de la comptabilité publique. Les idées de Lasource reçurent un soutien de poids, celui de Condorcet, qui dénonçait les liens persistant entre la Trésorerie et le pouvoir exécutif. La loi avait confié au roi le droit de nommer les commissaires mais, comme elle n'avait rien décidé quant à leur destitution, cela revenait à les rendre inamovibles. Dès lors, selon lui, elle n'était pas constitutionnelle. Il proposait de laisser au peuple le soin d'élire les commissaires et au Corps législatif le pouvoir de les destituer<sup>63</sup>.

Beugnot voulait, au contraire, confirmer le système voulu par la Constituante. Le député de l'Aube voyait dans le roi un rempart contre les excès révolutionnaires ; il était important de préserver son autorité telle qu'elle avait été établie dans la Constitution car elle seule pouvait sauver la

(63) Les opinions de Condorcet sont exposées par Jean-Pierre POIRIER dans sa présentation du mémoire intitulé *De la situation du Trésor public au 1<sup>er</sup> juin 1791...*, *op. cit.*, p. 64.

France de l'anarchie, du despotisme de la capitale et de l'invasion étrangère. De toute façon, le principe de la séparation des pouvoirs empêchait que le Législatif ait pu décider de la politique financière, l'appliquer et la contrôler par le biais de ses agents. Peut-être l'intrigue s'introduirait-elle dans les nominations du roi, mais ne serait-ce pas pire encore dans une assemblée électorale ? Et si le Corps législatif choisissait mal un administrateur, qui en serait responsable et qui serait le censeur ? Au contraire, si le choix du pouvoir exécutif était critiquable, le coupable et son censeur étaient tout désignés. Beugnot avançait un dernier argument, devenu très classique dans ces débats, celui de la compétence des administrateurs, dont l'électeur venu de son département n'avait aucune idée, alors même qu'un électeur en particulier connaissait le candidat le plus digne pour remplir une place au bureau de la Comptabilité ou à la Trésorerie et cet électeur, c'était bien le « représentant héréditaire ». En définitive, l'Assemblée législative n'eut guère le temps et l'occasion de se prononcer définitivement sur cette question qui avait tant divisé les députés, qui avait fait couler tellement d'encre, mais qui ne se posait plus guère après le 10 août 1792.

La réforme du Trésor public par l'Assemblée constituante, relayée par l'Assemblée législative, peut sembler paradoxale. D'un côté, elle est restée en partie inachevée, les députés élus en 1789 pas plus que ceux élus à la Législative n'ayant pu vraiment s'entendre sur la question de l'inamovibilité des commissaires de la Trésorerie, donc sur le pouvoir réellement accordé au roi. Le contexte politique explique cet échec, compensé toutefois par l'œuvre accomplie. Car c'est bien d'une sorte de chef-d'œuvre dont il s'agit ici. Non que l'édifice construit ait été parfait et exempt de défauts ; l'avenir allait rapidement le révéler et il fallut encore bien des réformes pour aboutir à un système vraiment satisfaisant. Mais au moins les fondations ont-elles été bâties, garantissant ainsi la meilleure transition possible, surtout si l'on tient compte des circonstances particulières du temps. Les finances du pays ne se sont certes guère améliorées immédiatement mais cette situation ne découle pas de la réforme de la Trésorerie, laquelle n'avait l'autorité nécessaire ni pour agir directement sur les recouvrements par les receveurs locaux, ni pour influencer sur la politique fiscale de l'Assemblée. L'échec financier de la monarchie constitutionnelle ne doit donc pas être imputé à la nouvelle institution. Finalement, le passage relativement aisé d'un Trésor à l'autre doit beaucoup aux efforts remarquables des constituants dans un



domaine très technique et au fonctionnement complexe, alors même que bien peu étaient préparés à affronter de telles difficultés.

Cédric GLINEUR  
Université du Havre  
30, rue Jean Jaurès, 59199 Hergnies  
cedricglineur@msn.com