

---

Marie-Laure Legay, *La banqueroute de l'État royal. La gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution française*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences sociales EHESS, 2011. ISBN : 978-2-7132-2292-4. 324 pages

Anne Dubet

---



**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/comptabilites/815>  
ISSN : 1775-3554

**Éditeur**

IRHiS-UMR 8529

**Référence électronique**

Anne Dubet, « Marie-Laure Legay, *La banqueroute de l'État royal. La gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution française*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences sociales EHESS, 2011. ISBN : 978-2-7132-2292-4. 324 pages », *Comptabilités* [En ligne], 3 | 2012, mis en ligne le 12 janvier 2012, consulté le 04 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/comptabilites/815>

---

Ce document a été généré automatiquement le 4 mai 2019.

Tous droits réservés

---

*Marie-Laure Legay, La banqueroute de l'État royal. La gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution française, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences sociales EHESS, 2011. ISBN : 978-2-7132-2292-4. 324 pages*

Anne DUBET

---

1. À travers l'examen de la « gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution Française », Marie-Laure Legay écrit ici une histoire politique de la monarchie française au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il s'agit en effet de comprendre les origines financières de la Révolution Française en s'efforçant d'en distinguer les facteurs conjoncturels des causes structurelles. L'explication de fond réside, selon Marie-Laure Legay, dans la consolidation après 1726 d'un modèle de « gestion » hérité de Colbert, modèle qui s'avère fonctionnel pour prévoir les recettes et les dépenses ordinaires, mais résiste mal à l'épreuve des guerres. L'historienne prend en effet le contre-pied d'une histoire qui insiste sur les origines immédiates de la crise financière de 1788 et affirme que la monarchie a été bien gérée jusqu'en 1783. Or, ce sont bien les raisons politiques des choix faits au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle qui l'intéressent. Tous les enjeux de la « gestion » sont saisis au fil de l'analyse : les procédures et les objets du contrôle comptable sont étroitement liés au rapport entretenu, d'une part, entre le gouvernement et les élites locales ainsi qu'avec les financiers, et d'autre part, entre le Contrôleur Général et les ministres dépensiers.
2. On ne saurait donc réduire la « gestion » à son acception technique. Tout au long du livre, Marie-Laure Legay associe une description précise des instruments du contrôle

comptable et du papier financier à l'étude des projets des acteurs pour le gouvernement des finances et de leurs pratiques, et quand c'est possible, de l'évaluation qu'ils en font. Il s'agit bien de mesurer leurs réalisations à l'aune de leurs projets, pour éviter l'anachronisme. En même temps, puisque plusieurs groupes entrent en lice, Marie-Laure Legay restitue le caractère conflictuel de cette histoire en proposant un récit qui n'a rien de progressif.

- 3 Le texte se déroule en trois parties. La première (« *Ordre et désordre comptables* ») décrit l'« *idéal* » de gestion de Colbert et ses failles, rendues patentées dès la Guerre de la Ligue d'Augsbourg et celle de Succession d'Espagne. La seconde partie (« *Gestion et réforme des finances* ») s'attache aux avatars des réformes menées par les Contrôleurs Généraux successifs, de Desmarets au second ministère de Necker. Elle met le doigt sur les renoncements décisifs qui font que la monarchie française se prive d'une comptabilité courante et reste dans la dépendance des financiers. La dernière partie (« *De la gestion royale à la gestion publique* ») analyse la crise suscitée par le règlement de la Guerre d'Indépendance des États-Unis. Émerge alors un Trésor Public, fruit d'une véritable rupture avec les modes de gestion de l'Ancien Régime, même si l'affairisme demeure sous une autre forme. La démonstration est dense et l'on sait gré à l'auteure de l'avoir émaillée de conclusions partielles qui mettent en relief les moments décisifs des choix politiques opérés, notamment les belles pages consacrées aux « *origines financières de la Révolution Française* » (p. 239-241).
- 4 2. En quoi consiste l'« *idéal* » de gestion de Colbert ? C'est d'abord un « *idéal comptable* ». La formation et l'exécution du « *budget* » reposent sur la mise au point de différents états qui permettent, d'une part, d'assurer une prévision convenable des recettes et des dépenses et, d'autre part, sont destinés à assurer un contrôle du maniement des comptables responsables des fonds. Les états des recettes, compilés à partir des états de chaque receveur, sont consignés sous Colbert dans un registre des recettes. La liste des dépenses est proposée par les bureaux des Secrétaires d'État. Le roi en son Conseil fait procéder à l'« *arrangement des finances* », qui affecte des recettes aux dépenses proposées par les Secrétaires d'État. C'est l'état général des fonds, qui est transmis au trésorier général de chaque département et, par extrait, aux ordonnateurs. Pour l'exécution, chaque comptable reçoit un état particulier, expédié par les intendants de finances ou les Secrétaires d'État, lui indiquant quelles dépenses sont assignées sur les recettes prévues de sa caisse (ce sont les « *états du roi* » pour les receveurs et les « *états de distribution* » des revenus pour les trésoriers payeurs). Les états de distribution mensuels sont suivis par les intendants du Contrôle Général, ce qui permet de présenter un registre de contrôle au roi. Le suivi du maniement des comptables repose sur l'examen de leurs états au vrai. Colbert centralise ce contrôle en imposant aux principaux officiers l'envoi de leurs états au Conseil Royal des Finances (1661). Les intendants de provinces jouent un rôle clef dans le dispositif, puisque les receveurs particuliers leur rendent des comptes annuellement — l'auteure mettant ici l'accent sur une dimension peu étudiée de l'activité des intendants, qui sont entre autres des rouages du contrôle comptable. Quant aux dépenses militaires, elles sont sous le contrôle des intendants de chaque département et, au niveau local, des commissaires des guerres.
- 5 Ce contrôle administratif se double d'un contrôle judiciaire opéré par les Chambres des Comptes. Celles-ci sont séparées du Contrôle Général, ce qui distingue la France du Duché de Savoie ou des États patrimoniaux des Habsbourg d'Autriche, dans lesquels le Président de la chambre supérieure des comptes est aussi Contrôleur Général. Le contrôle judiciaire

est intransigeant. À l'issue de l'examen des comptes, au cours duquel l'auditeur rapproche chaque entrée ou sortie des pièces justificatives, les parties « rayées » ou laissées en « suspens » faute de justificatifs suffisants sont nombreuses. La procédure est universellement dénoncée pour sa longueur, les comptables bénéficiant d'un délai pour obtenir ces pièces justifiant les parties laissées en souffrance, une opération complexe et parfois coûteuse. Or, une décision de Colbert en retarde encore les effets. En 1669 en effet, il subordonne le contrôle judiciaire au contrôle administratif en interdisant aux comptables de présenter leurs comptes devant la Chambre des Comptes avant que leur état ne soit arrêté en Conseil ou dans les bureaux des finances. Ainsi, si l'institutionnalisation des états au vrai « révèle le degré d'accomplissement de l'État de finances », ce mode de contrôle servant « d'instrument à l'absolutisme » (p. 40), l'effet pervers de la mesure est que le contrôle judiciaire, différé de plusieurs années, perd en efficacité répressive. Les comptables savent bien que l'état au vrai qu'ils remettent au Conseil n'est pas définitif et sont assurés que les parties sans pièces justificatives de cet état leur seront passées en compte « à charge de rapporter les pièces ».

- 6 Les faiblesses de l'organisation colbertienne doivent aussi être cherchées du côté des ordonnateurs. Le roi est seul « grand ordonnateur de ses deniers » depuis l'éviction de Fouquet (1661). Les ordonnateurs secondaires ne peuvent dépenser que sur la base des fonds agréés par le roi, en respectant les états du roi. Ces états contraignent donc non seulement les comptables, mais aussi les ordonnateurs secondaires. Pour Colbert, cela se traduit par le rôle central du Contrôleur Général, à qui tout doit être rapporté. Ainsi, les autres ministres — notamment les plus dépensiers, ceux de la Guerre et de la Marine — lui adressent des ordonnances qu'il fait signer par le roi et contresigne pour leur donner force exécutoire. Or, Marie-Laure Legay montre que la clef de la maîtrise des dépenses réside dans la relation établie entre le Contrôleur Général et les autres ministres. En effet, l'organisation mise en place par Colbert laisse aux ministres dépensiers une marge de manœuvre. Ils ont l'initiative de la dépense, soumettant au roi des projets de fonds lors de la préparation de l'arrangement des finances. Ils ont seuls l'expédition des ordonnances de paiement signées par le Contrôleur Général, ce qui permet à ceux qui le souhaitent de retarder l'exécution de décisions de dépenses. La bonne entente entre le Contrôleur Général et les Secrétaires d'État est donc indispensable. Lorsqu'elle n'est plus de mise, les ministres dépensiers se passent de l'avis du Contrôleur pour réclamer des fonds au monarque, traitant le Contrôleur Général en vulgaire trésorier. C'est notamment le cas des ministres de la Marine pendant la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. De fait, Marie-Laure Legay nuance l'idée que le Contrôleur Général conserve la maîtrise des finances royales au fil du XVIII<sup>e</sup> siècle, rejoignant ici les conclusions auxquelles est parvenu Thierry Claeys en étudiant le contenu des attributions et les réseaux des Contrôleurs<sup>1</sup>.
- 7 Le système de contrôle prévu par Colbert est performant d'après Marie-Laure Legay dans la mesure où il permet de prévoir recettes et dépenses, établit une hiérarchie nette des responsabilités des comptables dans les départements, fixe la procédure d'arrêt des comptes et de formation des états au vrai. En revanche, la lenteur de la reddition des comptes et de leur examen par les Chambres des Comptes rend difficile un suivi de l'état courant de la trésorerie. Le Contrôleur Général ne connaît pas la disponibilité effective des fonds tirés des recettes fiscales. Or, il n'est pas sûr qu'une comptabilité de caisse ait été jugée absolument nécessaire : de fait, l'obligation de tenir des journaux signifiée aux comptables à plusieurs reprises au XVII<sup>e</sup> siècle n'est pas suivie d'effet. La rétention de fonds (que l'on fait valoir avant de procéder aux dépenses ordonnées) est admise comme

l'une des voies de la rémunération du risque pris par ces comptables et leurs cautions. C'est pourquoi les ministres n'ont pas de scrupule à recourir à l'emprunt forcé sur les financiers quand le besoin s'en fait sentir. Mais au quotidien, le Contrôleur Général recourt aux avances et anticipations des comptables, qui sont négociées et rémunérées. Elles se traduisent par l'émission de papier financier, les rescriptions des receveurs généraux et les billets des fermiers généraux. Ces titres ont bonne presse et sont bien rémunérés, garantis qu'ils sont par les revenus à venir, et Colbert en accepte la circulation, le Contrôleur Général devant être « le protecteur des gens d'affaires et non leur persécuteur ». À la base, donc, une relation de confiance établie notamment avec les receveurs généraux, les fermiers généraux et les trésoriers généraux des départements ministériels.

- 8 3. L'ensemble est stable tant que les dépenses n'augmentent pas de façon inattendue. C'est pourquoi ce système est décrit comme un « idéal », mis à mal dès que la guerre se prolonge. Ainsi, dès la Guerre de la Ligue d'Augsbourg, l'explosion des dépenses extraordinaires en modifie l'équilibre. Les officiers de finances sont en effet autorisés à emprunter, émettant alors des billets alors même qu'il n'y a pas de fonds prévus pour les payer. Par conséquent, la valeur des papiers royaux en circulation se dégrade. Leur maîtrise devient l'une des obsessions des Contrôleurs Généraux. Dans le même temps, et surtout pendant la Guerre de Succession d'Espagne, l'établissement des états du roi, qui se sont multipliés, devient si complexe qu'on cesse de les expédier et de les actualiser, se contentant de reproduire ceux de l'année précédente.
- 9 Il était possible de faire un autre choix. Pendant la Régence, les frères Pâris font appliquer des principes opposés en deux temps, à partir de juin 1716 puis, après leur éviction pendant la réforme de Law, entre leur retour en grâce et le début du règne personnel de Louis XV, suite à la disgrâce du duc de Bourbon en juin 1726. D'une part, ils promeuvent les « registres journaux comme méthode d'administration » en imposant leur tenue à tous les comptables, soupçonnés de feindre des avances au roi alors qu'ils sont débiteurs et d'avoir « décrédité » leurs billets pour les racheter à vil prix. Receveurs des tailles et receveurs généraux doivent ainsi adresser des copies régulières de leurs journaux aux bureaux d'une caisse commune des receveurs généraux créée pour l'occasion, qui en assure le dépouillement. Par ailleurs, les trésoriers des départements ministériels, dont le nombre est réduit, doivent tenir leurs registres en partie double. Chez les Trésoriers de l'Extraordinaire des Guerres, il s'agit notamment de contrôler les effets émis et de suivre les paiements d'à-bons-comptes, source d'erreurs et de fraudes. L'ensemble vise à permettre au Contrôle Général d'effectuer un suivi exact de la trésorerie. Selon l'évaluation qu'en font les frères Pâris, cela met fin aux querelles ministérielles — la bonne entente entre le Contrôleur Dodun (avril 1722-juin 1726) et le cardinal Dubois puis le Duc de Bourbon y est pour beaucoup. Cette politique va de pair avec la réforme fiscale qui menace les équilibres politiques locaux : la ferme générale est remplacée par une régie directe (1721-1725) ; des efforts sont faits pour évaluer les capacités des paroisses et connaître la domiciliation des privilégiés, Dodun exigeant notamment des intendants qu'ils fassent preuve de rigueur à l'encontre des contribuables qui tentent d'échapper à la taille ; le prélèvement en nature d'un cinquantième denier devant grever les revenus de tous les propriétaires, quelle que soit leur condition, est entrepris. L'ensemble paraît reposer en effet sur l'idée qu'un recouvrement plus rigoureux, associé à la prévention des fraudes des comptables, devrait suffire à rétablir l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Joël Félix confirmait ainsi récemment que les frères Pâris n'avaient pas de

pensée du crédit<sup>2</sup>. On s'en doute, cette réforme se heurte à l'hostilité des privilégiés et des financiers, notamment les fermiers et les receveurs généraux. Dès juillet 1726, après l'arrivée de Le Peletier des Forts au Contrôle Général, la ferme générale est rétablie, la partie double est oubliée, ainsi que les contrôleurs ambulants qui parcouraient les paroisses, la réforme de la taille et le prélèvement en nature du cinquantième sont déclarés inopportuns. Une collaboration fructueuse s'engage entre les receveurs généraux, qui demandent le maintien de leur caisse commune, et le Contrôleur.

- 10 4. Les choix opérés à partir de juillet 1726 consistent à rétablir une relation de confiance avec les financiers qui passe par l'abandon du suivi quotidien de leur caisse et une « paix sociale » dont le prix est un renoncement relatif à l'inquisition fiscale. Marie-Laure Legay met l'accent sur les accords significatifs passés entre le Contrôleur Général Philibert Orry et les receveurs généraux, en 1730. Orry négocie en effet des accords de « soumission » entre les receveurs généraux et la monarchie, en vertu desquels les premiers s'engagent à verser pour l'année suivante une somme fixe au titre de l'impôt direct. En outre, il fait verser des gratifications aux receveurs particuliers qui paient les receveurs généraux en avance. Ceci a pour effet de fluidifier la trésorerie et d'initier un flux permanent de rescriptions et de billets, au prix d'une plus grande dépendance de la monarchie à l'égard de ces intermédiaires. Quant aux receveurs particuliers des tailles, ils s'efforcent de ménager les contribuables. L'effort fait par Orry puis par Machault de corriger les déséquilibres territoriaux dans le prélèvement de la taille et d'accroître l'imposition des privilégiés suscite certes des tensions, le renforcement du rôle d'inspection des intendants les faisant accuser de despotisme. Toutefois, les intendants disposent de moyens trop limités pour réduire la tutelle des seigneurs sur les communautés. Par conséquent, les recettes fiscales ne sauraient soutenir la dette. L'effet de cette politique fiscale et de la méconnaissance de l'état courant des caisses est que la dépendance à l'égard du crédit des financiers reste entière. Les guerres vont l'aggraver.
- 11 L'étude des « choix de gestion » des Contrôleurs Généraux qui se succèdent pendant la seconde partie du siècle met en effet en lumière l'influence décisive des guerres et surtout, de la difficulté du règlement de la guerre une fois la paix revenue, dans la consolidation de ce mode de gestion hérité de Colbert. La Guerre de Sept Ans est l'occasion d'une réorientation de la politique de crédit, le gouvernement favorisant l'association de la haute finance et de la banque internationale. La Guerre d'Indépendance américaine est financée par des emprunts publics, l'augmentation des taux des viagers, la multiplication des billets des Trésoriers de la Marine et de la Guerre. Les dépenses militaires accrues aggravent les difficultés de la monarchie, qui se traduisent pour les populations par la réduction du service courant de l'État. Les guerres sont cependant à l'origine d'entreprises réformatrices parfois significatives, le plus souvent présentées comme un retour à l'œuvre originelle de Colbert : un contrôle plus resserré des trésoriers, la réduction du nombre des états du roi, un plan d'amortissement rigoureux, des tentatives réussies — mais éphémères — d'imposer aux ministres de la Marine et de la Guerre la tutelle du Contrôleur Général. Certains contrôleurs s'illustrent dans de telles démarches, tels Laverdy, Terray, Turgot ou Joly de Fleury. L'essentiel, cependant, est que le système fisco-financier demeure, même si la volatilité des effets de la monarchie le rend plus difficile à cerner à l'époque de Necker qu'un siècle plus tôt. D'autre part, les ministres successifs ne parviennent pas à modifier en profondeur la fiscalité pour accroître suffisamment les recettes ordinaires, en raison du rapport de force noué avec les élites locales. Confrontée à l'opposition croissante des parlements et du parti

provincial au « despotisme » des intendants depuis le milieu du siècle, la monarchie ne trouve pas de solution satisfaisante. Ayant perdu le soutien des élites nobiliaires traditionnelles, elle ne parvient pas à gagner l'appui des propriétaires, en raison de renoncements successifs. En 1764, le contrôle public des comptes est refusé aux élites, écartées de la gestion locale. En 1771, il faut renoncer à la municipalisation de la gestion initiée par Laverdy, qui a suscité des querelles entre plusieurs acteurs prétendant exercer leur autorité sur les finances urbaines. L'examen du financement de l'assistance aux mendiants confirme que les États refusent d'en supporter la gestion et le coût, préférant le plus souvent verser des sommes forfaitaires — et insuffisantes — à la monarchie.

- 12 L'échec de la tentative de Necker fait l'objet d'une étude minutieuse. À tous égards, son projet est le plus proche de la politique des frères Pâris, à l'exception de sa réflexion sur le crédit. Necker, sans prétendre amorcer de suivi à temps des caisses, cherche dès 1777 à exercer une inspection plus serrée en interdisant aux trésoriers de faire des avances sans son autorisation expresse. Il réduit leur nombre pour instituer une unité comptable dans les départements de la guerre et de la maison du roi et soumet celui de la Marine à un étroit contrôle. Pour concentrer la décision ministérielle, il remplace les six intendants des finances, trop liés à certains corps, par un comité du contentieux. Pourtant, les créanciers de la monarchie restent les mêmes, comme le montre l'étude des investisseurs des fermes. En outre, pour financer la guerre, le gouvernement n'a « guère le choix qu'entre un appui des corps constitués (...), ce qui lui liait les mains, ou un recours aux intérêts spéculatifs, parfois les deux en même temps » (p. 193). Cette dette est dénoncée pour son opacité par des contemporains, en particulier celle constituée des paquets de rentes viagères gagées sur les têtes des « Immortelles » de Genève. D'autre part, Necker ne trouve pas de relai local à ses réformes exécutées à la cour. Les assemblées provinciales qu'il contribue à créer n'exercent pas en effet le contrôle jusque-là dévolu aux intendants que, dans certains cas, le directeur général des finances a cessé de soutenir.
- 13 5. L'épisode Necker confirme ainsi combien il est difficile de remettre en cause des choix politiques confortés depuis un siècle. Dans ce contexte, le dérapage des dépenses (notamment princières, faites par le biais des acquits de comptants) et le recours massif à l'emprunt dans les années 1780 pèsent de plus en plus lourd sur les budgets ordinaires. L'absence d'un plan de libération des dettes suscite la méfiance des créanciers, d'abord les investisseurs des places étrangères puis les rentiers du royaume. La cessation des paiements de 1788 est ainsi la conséquence d'une situation conjoncturelle, mais aussi des contraintes colbertiennes de gestion de la monarchie.
- 14 La nature politique des choix de gestion colbertiens est confirmée par la comparaison. Marie-Laure Legay fait ainsi état de l'exemple de la gestion des Habsbourg d'Autriche<sup>3</sup>. Ici, la réunion dans un même service du contrôle judiciaire et du contrôle administratif, mais peut-être plus encore l'idée chère aux défenseurs des sciences camérales que l'État doit organiser la vie économique par le biais de dépenses, conçues en terme de circulation orientée du sang dans l'organisme des territoires, pèsent en faveur de l'émergence d'une forme de gestion différente dans les années 1770. Cette lecture suggestive devrait appeler des comparaisons avec d'autres États occidentaux.

---

## NOTES

1. Thierry Claeys, *Dictionnaire biographique des financiers en France au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions SPM, 2008.
  2. Joël Félix, « Le Peletier des Forts et la renaissance de la finance sous le règne de Louis XV » dans Anne Dubet et Jean-Philippe Luis, *Les financiers et la construction de l'État en France et en Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, chap. 7.
  3. À laquelle elle a consacré d'autres travaux. Voir les notices « Autriche » et « Puechberg » dans M.-L. Legay dir., *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1850*, Rennes, PUR, 2010 ; « La réforme comptable de Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens », dans *Lombardie et Pays-Bas autrichiens : regards croisés sur les Habsbourg et leurs réformes au XVIII<sup>e</sup> siècle*, colloque tenu à l'université libre de Bruxelles les 27-28 octobre 2007, vol. 36 de la série *Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, 2008, p. 89-98 ; « Un Français à Bruxelles : les réformes comptables de Benoît-Marie Dupuy (17461756) », *Comptabilités. Revue d'histoire des comptabilités* (revue électronique), n° 1, décembre 2009.
- 

## AUTEUR

### ANNE DUBET

CHEC (Centre d'Histoire « Espaces et Cultures »), Clermont-Ferrand/Institut Universitaire de France.